GUILLERMO A. SANDLER

EL DRAMA DE LA ARGENTINA

EL ESTADO, LA POLÍTICA FISCAL Y LA DEUDA PÚBLICA

LEGALES

A la memoria de dos maestros
de las finanzas públicas argentinas,
profesor Cayetano Licciardo
y licenciado Miguel Ángel Bolívar.

Nuestro agradecimiento a las siguientes personas que han estado presentes en el esfuerzo físico e intelectual que demandó que eso se tradujese en un objeto físico pero de contenido espiritual.

A mis padres. A mi señora María Luisa. A mi hermano Bubi por el esfuerzo en mejorar el contenido del libro y a mi hermano Ernesto por su bondad y calidad humana. Al médico y amigo Dr. Armando Luis Méndez por su insistencia en que escribiera el libro. Al colega y amigo Antonio Paz por sus oportunas opiniones sobre la política fiscal argentina. Al amigo Dr. Antonio I. Margariti, recientemente fallecido. Y a Mike Curtis, Fred Foldvary, Natalia Arbelo, Néstor Eduardo del Cuadro, Marcelo Fabián Pereyra y Alejandro Bertoldi por sus contribuciones y a la profesora Sara Diana Telias por su vocación académica y dedicación a la enseñanza.

Muchas gracias a todos.

Prof. Guillermo Sandler
1 de marzo de 2021

ÍNDICE

PRÓLOGO XI
1. Introducción a la problemática económica XII
2. La política fiscal argentina XIV
3. De la jungla impositiva a un orden eficiente y equitativo XVI
4. El Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 XVII
5. El tema de la deuda pública XVII
6. Conclusiones y recomendaciones finales XVII

PRIMERA SECCIÓN
PRINCIPIOS DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA 1
1. Introducción 1
2. ¿Qué es la economía de mercado..... 7
3. ¿Qué es la economía del Estado?..... 10
4. Causas de la ineficiencia en el Estado 16
5. Objetivos de la economía del Estado (finanzas públicas) 17
6. Economía del Estado 17
7. Relaciones entre la economía de mercado, la economía del Estado y sus componentes (economía monetaria)..... 19
8. Moneda legal pero ilegítima, según el profesor Héctor Sandler 23
9. Teoría económica y política del federalismo..... 25
10. Separación institucional como causa de la ineficiencia del Estado 26

11. Teoría económica del federalismo: cuestiones fundamentales 29
12. Elementos fundamentales para la creación, conformación y construcción de un Estado federal... 30
13. Distribución porcentual de las funciones de gastos entre niveles de gobierno en países federales 30
14. Esquema argentino vs. esquema germano sobre finanzas públicas 33
15. El fenómeno económico como substrato de la política económica 36

SEGUNDA SECCIÓN
POLÍTICA FISCAL ARGENTINA..... 39
1. Introducción 39
2. Reforma y cambios durante la gestión del presidente Menem 43
3. Jefatura de Gabinete de Ministros, Poder Ejecutivo Nacional y Presidencia 49
4. Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional promulgada el 26 de octubre de 1992 55
5. Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional 66
6. El Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional 2020 74
7. Programa de Política y Administración Fiscal 2021-2025 153

TERCERA SECCIÓN
DE LA JUNGLA IMPOSITIVA A UN ORDEN IMPOSITIVO EFICIENTE Y EQUITATIVO..... 159
1. Introito..... 159
2. Reordenamiento económico argentino y estudios de casos 207

CUARTA SECCIÓN
EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021 279
1. Introducción 279
2. Observaciones generales al Mensaje 2021, presidente Alberto Fernández 280
3. El Presupuesto de la Administración Nacional 2021 281
4. Observaciones 285
5. Cuenta Ahorro. Inversión-Financiamiento 285
6. Fuentes y aplicaciones financieras..... 287
7. Balance de la seguridad social 289
8. Gasto público de la Administración Nacional..... 291
9. Total empresas, fondos fiduciarios y otros entes 296
10. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del sector público nacional 298
11. Reconversión y mejoramiento del gasto público del sector público nacional..... 300
12. Nuevo Balance financiero propuesto 302

QUINTA SECCIÓN
EL TEMA DE LA DEUDA PÚBLICA 305
Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento 309
Fuentes y aplicaciones financieras 314

SEXTA SECCIÓN
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES..... 317
1. Conclusiones 317
2. Recomendaciones 324
3. Palabras finales 341

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA 343

PRÓLOGO

Argentina sufre un grave deterioro en muchos ámbitos de la vida social, en especial los vinculados en alguna forma con la vida económica. A partir de mediados del siglo pasado llamó la atención de diversos estudiosos extranjeros, para muchos de los cuales presentábamos un "fenómeno inexplicable", dadas nuestras condiciones geográficas y humanas. Pero el interrogante sobre las causas de la interrupción del "progreso" (1860/1910) fue mayor a partir del cese de una etapa sacudida por convulsiones políticas y sociales (1930/1982). Sin embargo, lo más inexplicable, en cierta forma, es lo que viene sucediendo desde el restablecimiento de la democracia republicana a partir de 1983.

Sin graves alteraciones subsiste el general apoyo a este sistema político. Sin embargo, la decadencia económica –en lo público y en lo privado– se ha ido agravando. La interrupción del inicial progreso y el agravamiento de los males económicos después, a pesar de la recuperación de la forma política adecuada al país, demanda exámenes desde diversos puntos de vista. En esta oportunidad presentamos un enfoque que, sin descuidar el todo, subraya aspectos y propone ideas para la economía pública.

Hemos empleado el *método morfológico descriptivo* aplicado al estudio del Estado en los aspectos político-económicos referidos a la Administración nacional. Igual estudio debería llevarse a cabo para las provincias y municipios con respecto a las administraciones provinciales y municipales, teniendo de esta manera una visión global de lo que hemos denominado "el drama de la Argentina".

A continuación, para que el lector tenga una visión panorámica de lo que este libro trata, le presentamos un breve introito de su contenido.

1. INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA

En la primera sección, “Introducción a la problemática económica”, hemos tratado de señalar la diferencia existente entre el funcionamiento del orden privado de la economía (vía mercado) y la economía del sector público (vía presupuesto público), cuya distinción no siempre se destaca y se toman decisiones sin tener en cuenta sus diferencias, que llevan a un despilfarro de recursos financieros y reales.

Con esta distinción como guía principal nos hemos concentrado en destacar la falta de eficacia, el despilfarro de recursos y otras consecuencias dañinas para la sociedad, sus miembros y el Estado. Los denominados bienes públicos son ofrecidos mediante decisiones políticas. Pero los promotores de esta oferta no siempre tienen en cuenta la complicada vía a recorrer para financiar el gasto que demanda la efectiva entrega del bien tenido en mira. Una vía compleja que corre, en parte, *desde el gobierno hacia el contribuyente*, de quien se espera *–mediante esa actividad gubernamental–* obtener los recursos monetarios estimados necesarios para sufragar el gasto. Base supuesta esta consistente en creer *que lo recaudado alcanzará para brindar el bien prometido*. En este tramo se destaca, en primer lugar, *la acción del ente recaudador* hacia el contribuyente –generalmente coercitivo– y, en segundo lugar, *la respuesta social dominante* en los obligados. Allí donde el *evadir* es practicado mediante el ingenio de *eludir*, o en regla general socialmente aceptada, toda suposición de ingresos públicos como si fuesen castillos en el aire.

A esta primera actividad del gobierno hacia el contribuyente y la real respuesta de este hacia aquel, ha de corresponder otra interna de la administración: *la entrega de lo recaudado a la Tesorería General de la Nación*. Solo a partir de esta recepción de lo recaudado, la Tesorería General, *mediante decisiones administrativas, pondrá a disposición de los distintos organismo*s los fondos correspondientes. *Solo a partir de la recepción de esta entrega*, estos diferentes organismos *efectuarán los gastos de su competencia*.

No es necesario destacar cuán lejos está este proceso de ser un sencillo “traspaso de fondos” de unos a otros. *Cada paso*

suele ser un complicado proceso. Un largo y complicado proceso –enmarcado por vías legales en cada etapa– *por completo diferente a lo que ocurre en la economía entre los particulares*.

En esta sección hemos tratado de señalar, a los efectos de reducir esas ineficiencias y falta de transparencia en la gestión pública, la necesidad de contar con una *adecuada organización política institucional* a nivel nacional, provincial y municipal, consistente con la política fiscal a implementar.

Hemos comparado la coordinación de funciones, gastos y recursos entre las *jurisdicciones territoriales de Alemania* y la *asignación de recursos tributarios nacionales de nuestro país* vía coparticipación. El fin inmediato ha sido mostrar el contraste que existe entre el *orden* que allí impera y el *desorden* que prevalece entre nosotros.

Hemos subrayado la importancia decisiva que tiene la formación de los funcionarios políticos y administrativos que van a gestionar distintas reparticiones públicas. Deben contar con una formación profesional adquirida en excelentes centros de estudios fiscales. Así ocurre en las economías de los Estados Unidos, Alemania, Francia, España y Holanda. No basta haber pasado por una universidad nacional o privada en las que se suele adquirir conceptos generales, en ocasiones bastante superficiales, sobre las funciones, recursos y gastos estatales. Se trata de actividades que, según el grado de saber y responsabilidad de los que deben cumplirla, afectan la salud social del país entero. Así se lo entiende en los países citados.

El Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, creado a sugerencia del profesor Enrique Fuentes Quintana, tuvo el mérito de poner al día la decadente enseñanza de las finanzas públicas españolas. Alemania es quizás uno de los países que más se ha dedicado a diseñar un modelo de Estado; por eso, las universidades y *Hochschulen* estudian la problemática pública. Institutos como el *Institut für Stadt und Regionalplanung* de Berlín o la *Akademie für Raumforschung und Landesplanung-ARL* de Hannover se dedican a la organización territorial y administrativa del país. Cada Estado federal cuenta con institutos de primer nivel científico y profesional sobre la problemática pública.

2. LA POLÍTICA FISCAL ARGENTINA

En la segunda sección, "Política fiscal argentina", analizamos las causas por las que Argentina se ha desplomado económica, social, cultural, política e institucionalmente en estos últimos treinta años, aun cuando sus raíces de deterioro son más profundas al investigar su devenir histórico.

Hemos destacado que el deterioro comenzó cuando en el período 1951/55, sin análisis previo, el gobierno nacional convirtió *ocho gobernaciones en ocho provincias* que no contaban con suficiente población para sostener financieramente una *organización provincial*. Hombres públicos de la jerarquía del doctor Ramón J. Cárcano habían recordado la necesidad de poblar esos grandes espacios territoriales para que alcanzaran a ser provincias, es decir, "estados federales". "Los territorios nacionales están destinados a ser provincias. Cada provincia es una república menor semejante a la mayor de la que forma parte, pero es necesario que la población aumente a los efectos de que puedan financiarse las atribuciones que le fija su propia constitución".

Hicimos asimismo referencia a la *Reforma de la Constitución Nacional de 1994* surgida por el capricho del presidente de entonces, que quería permanecer en el cargo más allá de lo que fijaba la CN de 1853. Ello dio origen a que la Asamblea Reformadora Constituyente reunida en la Ciudad de Santa Fe creara una serie de instituciones nacionales, lo que, a su vez, originó otras a nivel provincial.

Hemos criticado a la Ley 24.156 de *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* por su sesgo contable y financiero y escaso nivel económico, como se presenta en otros países, como Alemania, España o Chile. Se analizó el *Manual de clasificaciones para el sector público nacional* y llegamos a las mismas conclusiones que en el párrafo anterior. Crítica que se mantiene tanto para la *Versión 2003* como para la *Versión 2016.*

Por otra parte, consideramos pertinente hacer un *listado de todas las entidades que conforman el sector público nacional*. ¿Con qué propósito? Para que el ciudadano sepa a dónde van a

parar sus impuestos, considere si es necesario la existencia de tantos *ministerios, secretarías, organismos descentralizados, fondos fiduciarios, empresas y sociedades del Estado, universidades nacionales y entidades que ni figuran en el presupuesto,* y conozca *qué es lo que hacen, qué recursos administran y cuáles beneficios recibe la comunidad.*

Asimismo, en el *Mensaje* se observaron los gastos tributarios, que son recursos que el Estado deja de recaudar para *privilegiar a zonas, contribuyentes y otros* que ascienden a $753.355.900.000 (2,4% del PBI). Otro rubro cuestionable son las transferencias que se otorgan a *unidades familiares, institutos privados sin fines de lucro, a empresas privadas, a provincias y municipio*s, cuyo monto asciende a 1.477.419.100.000 de pesos, y los famosos gastos figurativos, que *no son ni gastos ni ingresos*, por 1.988.307.123.404 de pesos (art. 3 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020).

En la *Administración nacional* existen *sesenta y ocho organismos descentralizados* con personería jurídica y patrimonio propio. En su mayoría son desprendimientos de la *Administración central* para gestionar con cierta discrecionalidad y –más importante– tener un régimen salarial propio.

El *Presupuesto del Sector Público Nacional* se compone de *veintiséis fondos fiduciarios, treinta y dos empresas y sociedades del Estado, nueve "otros entes", cincuenta y siete universidades nacionales, y treinta y siete entidades "no existentes"*. Todo sin control y con discrecionalidad al margen del Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso de la Nación.

Finalmente, enunciamos un *Programa de Reconversión y Mejoramiento del Gasto del Sector Público Nacional.* Mediante las facultades que otorga la *Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia pública* se puede reducir el gasto público en 3.583.322.199.000 de pesos, generando *superávit fiscal; cero déficit fiscal; nulo endeudamiento público; apreciación de la moneda nacional frente al dólar; renacer la confianza; crecer la economía, las inversiones locales y extranjera; desaparecer la pobreza y la indigencia, y sin echar a ningún empleado público.*

3. DE LA JUNGLA IMPOSITIVA A UN ORDEN EFICIENTE Y EQUITATIVO

La tercera sección, "De la jungla impositiva a un orden eficiente y equitativo", se divide en cuatro *subsectores*. En el primero analizamos que, al implementar una política económica, no solo se debe considerar la problemática coyuntural, sino también hacer un diagnóstico de la situación del país en sus distintos aspectos, como sucedió en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Un dato es que *Argentina tiene una superficie continental equivalente a doce países de Europa occidental*. Argentina, 43.000.000 de habitantes, y los doce países europeos, 403.000.000. Es decir, la *densidad demográfica es 144 h/km^2 frente a apenas 15,4 h/km^2*, significando que somos un *país totalmente despoblado o mal poblado* ya que el 40% de la población argentina está en el *GBA+CABA*, en 3.880 km^2 de superficie.

Hemos incorporado el *listado de la jungla legal impositiva argentina* para que el ciudadano observe el desbarajuste que es el régimen tributario en nuestro país, que es un obstáculo al desarrollo económico y bienestar social, y aparte lo sufre diariamente.

El segundo *subsector* se refiere a una serie de *instrumentos económicos* que es necesario conocer y aplicar si se pretende un orden impositivo eficiente y equitativo: *morfología de los mercados, exceso de gravamen, elasticidad de la demanda y elasticidad de la oferta de mercancías y servicios, factor tierra, teorema Henry George, curva o hipótesis Laffer, presión fiscal y producto bruto interno*.

En el tercer *subsector* incluimos tres artículos: dos americanos y uno argentino. Mike Curtis, enmienda "The Tax Reform Act", Cámara de Representantes; Fred Foldvary, "La condición de la humanidad es la prosperidad y no la pobreza", y Héctor R. Sandler, "La tierra y el valor de la tierra".

En el cuarto *subsector* comentamos trabajos de alumnos de la Especialización en Finanzas y Derecho Tributario de la UB y de la Maestría en Tributación de la FCE-UBA. El objetivo de los trabajos fue investigar de qué manera las provincias deben financiar sus propios bienes públicos locales y no depender de transferencias, aportes o subsidios de la Nación.

4. EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021

La cuarta sección, "Proyecto de Ley de Presupuesto 2021-Presidente Fernández", se incorporó a posteriori, ya iniciado este libro. Las observaciones y críticas siguen siendo las mismas para este nuevo Proyecto de Ley que las formuladas al Proyecto 2020. Quizás agravándose porque se incrementa la burocracia administrativa a través de nuevos ministerios a cargo de los diversos grupos políticos que conformaron el partido Frente para Todos.

5. EL TEMA DE LA DEUDA PÚBLICA

La quinta sección, "El tema de la deuda pública", se limita a analizar la *cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento* en sus enfoques económico y financiero. *El enfoque económico* indica ingresos, gastos, desahorro, inversiones y resultado financiero, y por el lado del *enfoque financiero*, las *fuentes financieras* y *aplicaciones financieras* con indicación de los titulares de las fuentes de endeudamiento público y aplicaciones a aquellos organismos internacionales. Los especialistas del tema asignan el carácter de *deuda ilegítima* a la deuda pública, cuando en realidad es *legal.*

Respecto al problema de la deuda pública, señaló el profesor José A. Terry en su *Curso de Finanzas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el año 1898*: "La sociabilidad argentina ha vivido en el despilfarro y, en consecuencia, en el déficit y el endeudamiento público desde 1810 y las verdaderas causas del déficit han sido la mala política y la guerra".

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

En la sexta sección, "Conclusiones y recomendaciones finales", incluimos el *Programa de Política y Administración Fiscal*, que debería comenzar en el año 2021 para quebrar el *círculo vicioso de decadencia económica, social, cultural, política e institucional de estos últimos treinta años*.

PRIMERA SECCIÓN

PRINCIPIOS DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA

1. INTRODUCCIÓN

La actividad económica humana busca superar el problema de la escasez que afronta la existencia del hombre y su sociedad. La escasez, fenómeno económico raigal, emerge por la continua tensión entre las crecientes necesidades emergentes y la falta de bienes para satisfacerlas. La actividad económica se ha ido incrementando a lo largo de la historia en miras a satisfacer la mayor cantidad de necesidades sociales e individuales, pero las respuestas dadas en cada sociedad y momento han generado múltiples y variados problemas en otras esferas de la vida humana.

Solo tras varias veces milenarias etapas de evolución y recién en tiempos tan cercanos como el siglo XVIII se ha tornado indispensable un conocimiento especial y complejo para plantear de continuo los crecientes problemas económicos. Emergen en forma inevitable para procurar una solución consistente con las múltiples y crecientes necesidades materiales e ideales del ser humano en su doble dimensión: individual y social. Este saber recibe en su actualidad el nombre de ciencia económica.

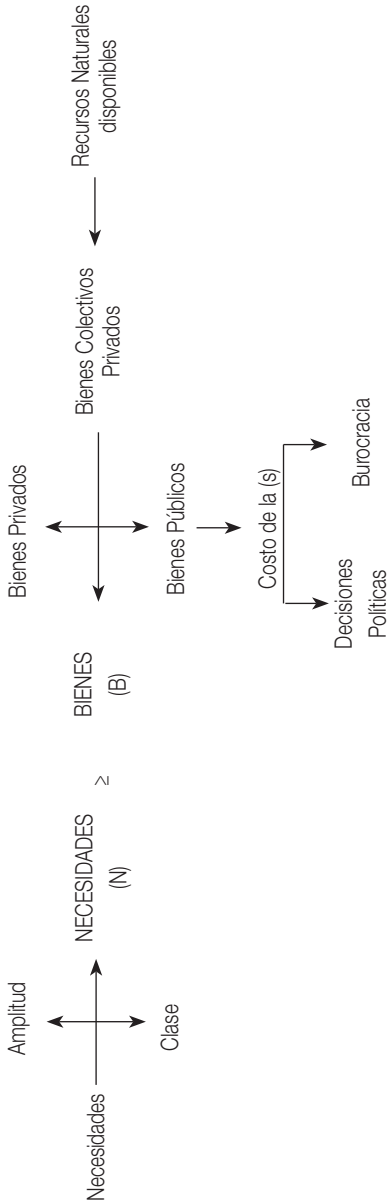
En la evolución de la humanidad se ha presentado con persistencia una paradoja vital: creciente escasez de bienes en relación con las crecientes necesidades humanas. Es decir, cuanto

más son los hombres y más exigentes sus aspiraciones tanto más estarán obligados a sujetarse al *principio de economicidad*, entendido este como mayor grado de eficiencia en ciertas actividades individuales y sociales.

La economía es un ámbito de la vida social que presiona siempre y de modo constante a todo ser humano, pues todos deben abastecerse con bienes necesarios para su subsistencia y los que aumentan el bienestar. En la sociedad actual necesitamos satisfacer nuestras variadas necesidades mediante bienes muchos más sofisticados que los mencionados en los clásicos libros de microeconomía. Es decir, no solo se debe contar con *bienes privados* vía mercado (vivienda, ropa, alimentos, etc.), sino también con *bienes públicos* de muy distinta clase –jurídicos, defensa, seguridad, educación, etc.–, suministrados estos por la sociedad vía presupuesto público.

En forma diagramática, puede representarse el *principio de escasez* como sigue: $N \geq B$ (N: necesidades mayor o igual a B: bienes).

FIGURA 1



Fuente: Recktenwald.

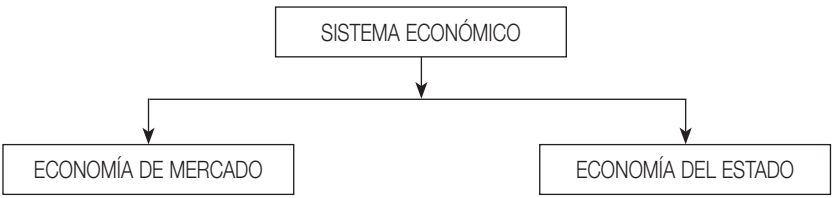
Las necesidades varían en amplitud y clase, mientras que los bienes creados para satisfacer esas necesidades se clasifican en bienes privados (cualquier bien, pan, vestimenta), bienes colectivos privados (edificio en propiedad horizontal) y bienes públicos (defensa, orden monetario, salud). Los bienes públicos, a diferencia de los bienes privados, tienen una característica especial, que sus costos están determinados sobre la base de decisiones políticas y administración burocrática. El conjunto de bienes que hemos comentado –cualquiera sea su naturaleza– requiere contar con recursos naturales como insumos.

La literatura económica, especialmente anglosajona, habla de *mixed economy* o sistema mixto de empresa capitalista. Dar el carácter de mixta a la economía significa interpretar que en el ámbito económico se mezclan elementos de distinta naturaleza. Sobre la base de lo comentado, siguiendo al profesor H. C. Recktenwald (*Mercado y Estado*), *la economía es un* **orden** *entre la economía de mercado y la economía del Estado.* Ambas comprenden todas sendas instituciones y disposiciones establecidas con ese fin –no siempre logrado– de superar la escasez económica.

La idea de orden –*ordo*, en latín, tal cual la utilizaban los escolásticos– se emplea en el sentido de un estado de hecho que corresponde a la esencia del hombre y a la naturaleza de las cosas, y significa, además, la disposición con sentido de diversidad en un todo[1]. Además, la condición de *dualidad* es la condición de reunir dos caracteres distintos en una misma persona o cosa, existencia de dos sustancias. Una de ellas investiga el *funcionamiento de la economía de mercado* y la otra el *funcionamiento de la economía del Estado*, tanto desde un punto de vista normativo como positivo y prescriptivo. Analizaremos con más detalle ese funcionamiento dual para destacar los distintos comportamientos del individuo ante el interés propio y ajeno.

Esquemáticamente podemos representar lo comentado de la siguiente forma:

1 Eucken, Walter, *Fundamentos de Política Económica*, Rialp SA, 1956.



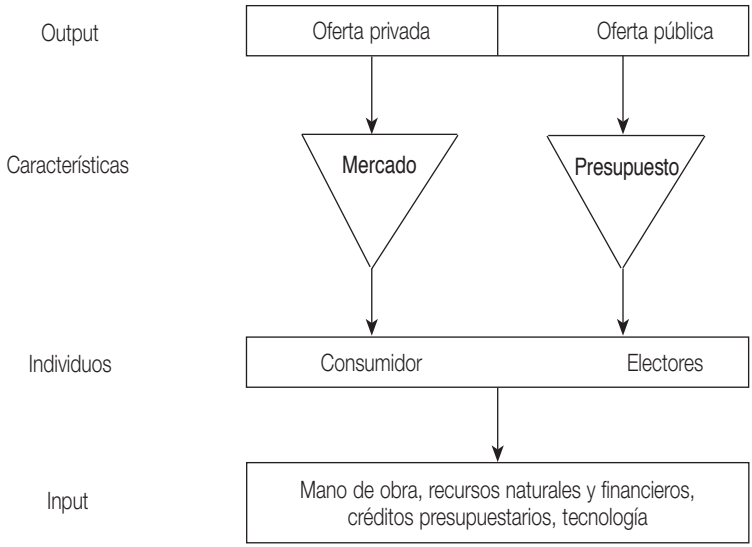
Utilizamos aquí la idea de *sistema*, como se hace en todos los libros de economía, pero nosotros consideramos que no es correcto su uso en economía. En esta ciencia, debe hablarse de *orden* por lo que se explicará a continuación. Respecto del término *sistema*, su uso es correcto en las ciencias naturales y en las ciencias ideales, como la matemática y la computación. Por ejemplo, una ecuación de segundo grado tiene dos soluciones: x1 y x2. Si hago clic sobre la letra "a" en mi PC, no aparece "b". En las ciencias naturales, por ejemplo, la medicina, si nos tomamos una botella de whisky, debemos hacer dieta, pues nos lo exige el sistema digestivo. El *orden* para las ciencias sociales es una creación de los seres humanos; lo pueden modificar si se dan ciertas condiciones sociales y seguir viviendo bajo las nuevas condiciones. Por ejemplo, Alemania oriental dejó de estar bajo el régimen soviético y transmutó al orden político y económico de la República Federal de Alemania. Bien o mal, los individuos siguieron viviendo.

En su libro *Finanztheorie*, el profesor H. C. Recktenwald sintetiza todo orden económico moderno en la forma gráfica siguiente, que permite resaltar los dos elementos sustanciales del *orden económico dual* como mecanismo de asignación de recursos escasos de la manera más eficiente posible: *el mercado y el presupuesto*. Ambos deben funcionar consistentemente con el propósito de que el sistema económico (orden económico) sea eficiente y justo.

Para entender este gráfico, hay que partir de que el producto social se genera en parte por lo que se logra a través del sector privado y el sector público. Lo primero se obtiene mediante el mecanismo que se llama mercado, mientras que el segundo, por un instrumento público que se conoce como presupuesto. Los individuos que se relacionan directamente con el mercado se lla-

man consumidores, y los que están ligados al presupuesto se denominan electores porque en última instancia definen sus decisiones políticas mediante el voto.

FIGURA 2
SISTEMA ECONÓMICO Y SOCIAL



Fuente: Recktenwald, H. C., *Finanztheorie.*

La historia económica contemporánea ofrece una gama de órdenes económicos que varían de acuerdo con la mayor o menor participación que tiene el mercado o el Estado.

Sistemas u órdenes resultantes serán más o menos eficientes, según la participación mayor o menor del mercado o del Estado. Tome el país que le parezca y analice la relación mercado-Estado; observará el grado de eficiencia con que se suministran tanto los bienes privados como públicos y sus consecuencias adicionales de política.

Formúlese el lector la siguiente pregunta: ¿cuál es en la actualidad el orden económico mundial más eficiente? Evidentemente, Estados Unidos. El 87% de los bienes pasan por el mercado y

el 13% a través del Estado. Contraejemplo. ¿Cuál era el orden económico más ineficiente para sus habitantes? La Unión Soviética. El 100% de los bienes se ofrecen vía presupuesto público. En este estudio nuestro interés será justamente conocer cuál es la situación mercado-presupuesto en nuestro país.

2. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA DE MERCADO

La economía de mercado es un *orden*[2]. Los mercados deciden qué bienes y cómo producirlos, cómo se distribuye el ingreso según la contribución de cada uno de los factores de producción y cuánto del ingreso debe ahorrase, invertirse o consumirse.

El mercado *equilibra* los intereses de los oferentes y demandantes y *coordina* los planes de los presupuestos familiares y de las empresas, suministra gratuitamente *información* que es necesaria para la toma racional de decisiones, siendo *eficiente* y *óptimo* el aprovisionamiento de mercaderías y servicios.

La competencia, la propia responsabilidad, el riesgo y la libre decisión de los agentes económicos son condiciones básicas para el funcionamiento del orden de mercado.

El empresario tiene como función primordial la búsqueda de nuevas combinaciones de los factores productivos, de nuevas tecnologías y de nuevos mercados, así como también investigar los deseos del consumidor. Estos supuestos dan una elevada flexibilidad a la economía de mercado. En esto reside la *dinámica progresiva* del orden descrito, es decir, su fuerza *destructiva* al mismo tiempo *creativa*[3].

Además, *un supuesto decisivo es que el Estado se ocupe de establecer las reglas de juego a través de las cuales es posible la existencia del orden o sistema*. Es tarea vital del Estado velar por el buen funcionamiento del orden competitivo y la seguridad jurídica, y ofrecer aquellos bienes públicos que constituyen el bienestar de los ciudadanos.

---

2 Borchert, M. y Grossekettler, H., *Preis- und Wettbewerbstheorie*, Kohlhammer Verlag, 1985.

3 Heuss, E., *Die Markphasentheorie*, Gabler Verlag, 1962.

Aquellos países que desarrollan preferentemente sus órdenes económicos conforme a la política económica comentada han alcanzado un elevado crecimiento económico, mientras que en los países que han *programado sus procesos* de crecimiento los resultados han sido muchísimo menores. La relación es muy clara: el Estado define el *orden* en que debe llevarse a cabo el *proceso* económico. El ejemplo más conocido es el del fútbol: existe la cancha con sus arcos y demás características, un *referee*, dos *linemen* y un reglamento. Luego los 22 jugadores jugarán en la forma *play fair*.

Esto vale preferentemente sobre todo para los países poco desarrollados, como se puede comprobar empíricamente, contrariando la hipótesis de que una creciente industrialización exige una planificación por el Estado o una intervención dirigista en el proceso económico.

Vale agregar algunas notas aclaratorias. En las universidades, en general, se enseña la teoría estática de la competencia, que corresponde a las formas del mercado competencia perfecta, oligopolio y monopolio. La competencia perfecta presupone cuatro condiciones: muchos oferentes y demandantes pequeños, bienes homogéneos, no preferencias y transparencia en el mercado. Bajo estas condiciones, ni el oferente ni el demandante pueden influir en el precio del mercado, lo que significa que el precio es independiente de la cantidad ofrecida por el oferente, quien maximiza su beneficio cuando produce la cantidad en la que el costo marginal es igual al precio. El beneficio atrae a otras empresas a este mercado, lo que reduce el precio y el beneficio puede llegar a cero.

Según la *teoría estática de la competencia*, el objetivo de la política de competencia es el acercamiento a la competencia perfecta, ya que asegura el máximo bienestar a los consumidores. Para ello hay que eliminar monopolios mediante la desconcentración de grandes empresas, la prohibición de carteles y el libre acceso de nuevas empresas al mercado de monopolio. Homogeneizar los productos; evitar preferencias personales o de localización; aumentar la transparencia, indicando los precios en las vidrieras, y publicar listas de precios. Si no es posible desarmar un monopolio, el Estado debe fijar un precio que corresponda al precio en el mercado con competencia perfecta.

La *teoría estática de la competencia no tiene en cuenta que en una economía dinámica surgen situaciones monopólicas como consecuencia de innovaciones*. Suprimir estas situaciones monopólicas significaría suprimir un motor del desarrollo económico.

Según la *teoría dinámica de la competencia,* la esencia de la competencia es la pelea por la participación en el mercado. La competencia dinámica reduce los beneficios al igual que la competencia perfecta. Pero en una economía dinámica una empresa puede aumentar sus beneficios cuando realiza *innovaciones*, las que pueden consistir en la producción de un nuevo bien o una nueva calidad de un bien, rompiendo así con la homogeneidad de los bienes, la introducción de nuevos métodos de producción, la conquista de nuevos mercados para la venta y la realización de nuevas formas de organización.

Esa *idea dinámica de mercado* fue desarrollada por Joseph Schumpeter con su tesis del *empresario innovador e imitadores*. Asimismo la teoría estática de la competencia no destaca de ninguna manera la figura del *empresario*, especialmente del empresario innovador. Por ejemplo, la firma Kodak era la que dominaba el mundo de la fotografía hasta que surgió el celular, que transformó el espacio e hizo desaparecer el poder monopólico de Kodak y la obligó a explotar otros mercados; estuvo a punto de desaparecer del mercado.

Además, mediante la teoría estática de la competencia, es muy reducido el ámbito de estudio, tres o cuatro formas de mercado, mientras que Walter Eucken, en *Cuestiones fundamentales de la economía política*, analiza el *poder económico* a través de una matriz de doble entrada que parte del extremo superior izquierdo, la competencia perfecta (poder económico mínimo), hasta el extremo inferior derecho de monopolio bilateral. Matriz que muestra *veinticinco formas de mercado.*

En total son cien *formas de mercado* según sean economías cerradas o abiertas tanto por el lado de la oferta o por el lado de la demanda. Esto puede observarse en cualquier supermercado, donde en los estantes se encuentran bebidas como Coca-Cola junto a Pepsi-Cola y otras marcas nacionales de menor precio que suelen imitar a las primeras marcas pero a precios menores.

El método de conocimiento utilizado por Walter Eucken de "morfología de las formas de mercado" tiene su raíz en las investigaciones botánicas realizadas por Johann Wolfgang von Goethe en su búsqueda de la *Urpflanze*, aquella planta origen que daría existencia a todas las formas vegetales del mundo real.

CUADRO 1
FORMAS DE MERCADO

Formas de la demanda	*Formas de la oferta*				
	Competencia	Oligopolio parcial	Oligopolio	Monopolio parcial	Monopolio (individual o colectivo)
Competencia	Competencia perfecta	*Forma de mercado*			Monopolio de oferta
		Oligopolio parcial de oferta	Oligopolio de oferta	Monopolio parcial de oferta	
Oligopolio parcial	Oligopolio parcial de demanda	Oligopolio parcial bilateral	Oligopolio de oferta limitado por Oligopolio parcial	Monopolio parcial de oferta limitado por oligopolio parcial	Monopolio de oferta limitado por oligopolio parcial
Oligopolio	Oligopolio de demanda	Oligopolio de demanda limitado por oligopolio parcial	Oligopolio bilateral	Monopolio parcial de oferta limitado por oligopolio	Monopolio de oferta limitado por oligopolio
Monopolio parcial	Monopolio parcial de demanda	Monopolio parcial de demanda limitado por oligopolio parcial	Monopolio parcial de demanda limitado por oligopolio	Monopolio parcial bilateral	Monopolio de oferta limitado por monopolio parcial
Monopolio (individual o colectivo)	Monopolio de demanda	Monopolio de demanda limitado por oligopolio parcial	Monopolio de demanda limitado por oligopolio	Monopolio de demanda limitado por monopolio parcial	Monopolio bilateral

Fuente: Eucken, W., *Cuestiones fundamentales de economía política*.

3. ¿QUÉ ES LA ECONOMÍA DEL ESTADO?

La economía pública es el objeto experimental y cognoscitivo de las finanzas públicas, o, mejor dicho, *la teoría y política de la economía del Estado.*

Institucionalmente, comprende todos los organismos y actividades del Estado que realizan sus agentes (Nación, provincias y municipios). En un sentido general, se la define también como aque-

llas jurisdicciones territoriales nacionales, internacionales e institutos que se encargan de las tareas públicas y/o parafiscales, siendo una de sus características la obtención de recursos en forma coercitiva.

Analíticamente, se define como la economía de una comunidad que ejerce poder coercitivo de imposición sobre una sociedad humana.

La expresión finanzas públicas (*public finance*, *finances publiques*, *finanza pubblica*) es pura convención. Es un concepto anacrónico, puesto que primeramente se trata de un fenómeno económico y real, y no solamente financiero o monetario.

En el objeto de la investigación no solo están las finanzas públicas, sino la economía estatal como un todo. Durante mucho tiempo se ha considerado a las finanzas públicas desde el punto de vista "institucional-administrativo". Recién después de la Segunda Guerra Mundial evolucionó su contenido técnico y económico[4].

Lo que interesa investigar es qué pasa detrás del acontecer meramente financiero de la recaudación impositiva, del pago de transferencias, de la compra y venta de bienes o de la variación patrimonial y de deudas, así como de la oferta de servicios públicos.

La nota distintiva de lo colectivo o público es la coerción que separa a las finanzas públicas de la economía privada. *El principio económico une e integra a ambas*: así como todo ciudadano trata de maximizar su utilidad o beneficio, la sociedad debe utilizar eficientemente los recursos naturales, humanos y financieros escasos de una Nación. De tal forma que exista una relación entre los bienes privados y públicos que satisfagan las necesidades del individuo y del todo: la sociedad.

La cobertura de las necesidades públicas no está de ninguna manera en oposición a la maximización de la utilidad o beneficio de los agentes privados, aun cuando deba decidirse políticamente el uso de los recursos escasos para producir bienes públicos.

El individuo cubre sus necesidades con su presupuesto familiar y se comporta de manera racional en cuanto trata de sacar el

4 Recktenwald, H. C., *Lexikon der Staats- und Geldwirtschsaft*, Vahlen Verlag, 1983.

mayor provecho de su patrimonio, de su tiempo libre o para su bienestar personal.

El hecho de que la necesidad pública (concretada como tarea u objetivo público) no siempre sea fácil de expresar exactamente en cantidades o en términos de valor, no cambia básicamente en nada la aplicación del *principio de economicidad* (implica eficiencia y resultado).

La objeción a esa conducta económica respecto al *principio de economicidad* es porque el nivel, la clase y la distribución de los servicios públicos son decididos políticamente y con ayuda del aparato burocrático, que es esencialmente ineficiente. De esa manera quedaría excluido el reflexionar en torno al sector público en términos de escasez, por lo cual tal argumentación no significaría otra cosa que admitir el *despilfarro de recursos escasos mediante la oferta de bienes públicos*.

El criterio sobre la cobertura de una necesidad pública ha llevado a las siguientes falsas conclusiones:

1. El economista no necesita ocuparse en forma sistemática de las necesidades públicas y, por consiguiente, de la actividad del Estado.
2. Las finanzas públicas son exclusivamente *economía consuntiva* (solo interesa el consumo).

En lo que respecta al punto 1, las finanzas públicas, en los últimos setenta años se ha comenzado a efectuar un análisis profundo y comprensivo de los gastos del Estado para integrarla en forma racional a un sistema global (economía pública con economía de mercado) como eficiente asignación y distribución de recursos.

La segunda conclusión, equivocada, es que las finanzas públicas son economía consuntiva y por ello "improductiva". Tiene sus raíces en los clásicos ingleses (en particular en David Ricardo y, más tarde, en Karl Marx). Actualmente está muy difundido ese error en el sistema de cuentas nacionales que sirve de base a la conformación del producto bruto interno. Aquí se clasifican los gastos públicos en su mayor parte como *consumo público*.

En realidad, la actividad pública desde el punto de vista del Estado es *preferentemente producción de servicios* y, por cierto,

de productos finales e intermedios, ofreciendo tales servicios por una vez o en forma continuada.

Desde el punto de vista del beneficiario, los bienes públicos son evidentemente consumo, que sirven en forma inmediata a los presupuestos domésticos o a las empresas.

El Estado como organización no consume productos finales, sino que los beneficiarios son los que "consumen" los servicios públicos.

Si el Estado produce bienes públicos en el campo jurídico, en la seguridad interior o en la educación, por ejemplo, esto significa, por lo tanto, que transforma los factores productivos en servicios o hace producir bienes públicos (canales, puentes, satélites, etc.) o, si compra bienes en el mercado, es responsable por el suministro de aquellos bienes públicos, pero por supuesto no por la cuestión de la eficiencia del aparato político y administrativo.

Aquí existe un problema decisorio de *economicidad*.

El Estado, *como monopolista público*, evidentemente debe considerar el uso eficiente de los recursos naturales, humanos y financieros escasos.

Entender el Estado como ente productivo o consuntivo de la actividad pública o la mezcla inapropiada de ambos aspectos ha contribuido a la presencia en segundo plano de la *teoría del gasto público.* El presupuesto global ha limitado fuertemente el análisis económico de la asignación y distribución de los servicios públicos.

Recientemente la teoría de los bienes públicos ha desarrollado criterios normativos que permiten una delimitación entre bienes estatales, privados y colectivos, de tal manera que puede darse el caso de mediciones en la asignación y distribución.

La técnica del análisis costo-beneficio ha desarrollado, por ejemplo, conceptos que permiten medir también la eficiencia en la economía del Estado. De igual forma, se han desarrollado diversas formas o técnicas de programación (presupuestos por programas, presupuesto base cero, *public benchmarking*, *public management*).

El empleo colectivo de los factores productivos para abastecer a los miembros de la sociedad con bienes y servicios públicos

y su financiamiento exige una organización, sea la polis griega o el Estado moderno actual.

Los partidarios de la teoría orgánica del Estado vieron en la sociedad una persona jurídica idealizada, a la cual adjudicaron necesidades públicas o colectivas (A. Müller y O. Gierke). La teoría del bien público reproduce la idea de un "organismo" estatal.

Influido por el derecho natural, la ilustración y el utilitarismo rechazaron lo colectivo como "soporte" de necesidades y, con ello, la separación de necesidades individuales y "colectivas" (E. Sax, C. Menger).

La experiencia y la observación histórica explican que *solamente el individuo puede tener necesidades de naturaleza humana* (a saber, sensaciones de carencia unidas a la intención de satisfacerlas), como lo hemos señalado en el gráfico 1.

Esto no excluye que las necesidades individuales de toda clase se influyan mutuamente, es decir que puedan ser interdependientes (Efecto Veblen).

La experiencia vital y fundamental, más allá de ideologías y abstracciones, permite distribuir básicamente los *beneficios* juntamente con las *cargas* de cada individuo y, con ello, al grupo social beneficiado.

Complementariamente a la organización política, estatal, jurídica y constitucional del Estado las finanzas públicas necesitan de una administración que esté provista de un sistema contable eficiente para transformar los recursos empleados en bienes públicos y distribuir equitativamente las cargas públicas entre los miembros de la sociedad.

Los bienes sociales, colectivos o públicos son típicamente bienes que *no son rivale*s en el consumo, de modo que todos los miembros del grupo pueden disfrutar los mismos beneficios. En este caso *no es deseable la exclusión* y, en muchas circunstancias, no es posible. Bajo estas condiciones, los usuarios *no revelan sus preferencias* y actúan como usuarios que no pagan[5]. Es la

5 Musgrave, R. y Musgrave, P., *Hacienda pública teórica y aplicada*, IEF, 1986.

conocida figura del *free-rider* o –en castellano– quien usufructa del bien público sin financiarlo.

James M. Buchanan, premio Nobel de Economía, define los bienes colectivos o públicos sobre la base de la indivisibilidad de sus servicios entre las diferentes personas y afirma que aquellos originan *economías externas de consumo*[6].

El profesor H. C. Recktenwald trató de caracterizar a los bienes públicos a través de la *Teoría del despilfarro público* en las múltiples ineficiencias en el sector público originadas en la naturaleza propia del ser humano y/o en los mismos sistemas sociales[7].

El comportamiento de los individuos, en la medida que los beneficios están a disposición de todos, no se corresponde con el pago voluntario del bien o servicio público (surgimiento del problema del *free-rider*).

La función de producción de los bienes públicos, además de los clásicos factores productivos de capital, trabajo y tierra, dependerá de un conjunto adicional de variables explicativas. Así, la función de producción de cualquier bien público resulta:

OBp = f (K, L, N, E, Pp, G, P, A, Oc, Gp, Iig, M, In)

OBp (oferta del bien público)

f: función; K: capital; L: mano de obra; N; Naturaleza o tierra; E: electores; Pp: partidos políticos; G: Gobierno; P: Parlamento; A; Administración; Oc: organismos de control; Gp: grupos de presión o *lobbies*; Iig: iniciativas individuales o grupales; M: medios masivos de comunicación, e In: información en general.

Los bienes sociales están asimismo limitados territorialmente, están disponibles por igual para todos los interesados, pero sus beneficios pueden estar limitados en el espacio físico. Por ejem-

6 Buchanan, J. y Flowers, M., *Introducción a la ciencia de la hacienda pública*, Editorial Derecho Financiero, 1980.

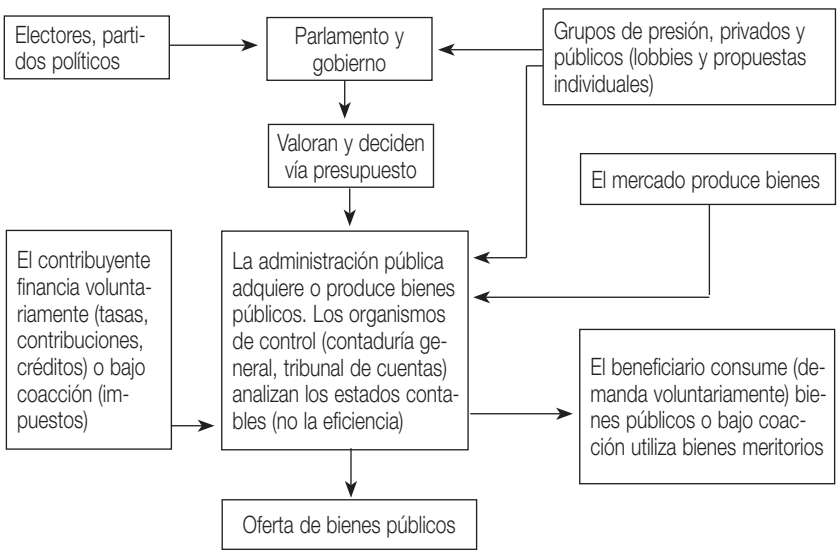
7 Recktenwald, H. C. y Sandler, G. A., *La teoría económica del despilfarro público, la ineficiencia del Estado*, Asap, 1986.

plo, defensa (nivel nacional), alumbrado público (local), problema de federalismo fiscal y económico.

4. CAUSAS DE LA INEFICIENCIA EN EL ESTADO

El diagrama siguiente representa el proceso político a través del cual se *producen* los bienes públicos. Proceso muchísimo más complejo que la oferta en el mecanismo de mercado, pues, por un lado, el *contribuyent*e financia dichos bienes "voluntariamente", mientras que el *beneficiario* consume o demanda bienes públicos, quizás sin haber puesto un peso para financiarlos. Por otro lado, el *Parlamento* legisla sobre aquellos bienes sociales que considera necesario proveer a la sociedad, y finalmente la *administración pública*, sobre la base de los recursos que ingresan a las arcas públicas, pone a disposición del ciudadano los bienes públicos. Esta neta separación entre los intereses y propósitos de las instituciones y miembros de una sociedad son causantes de ineficiencias en el Estado.

FIGURA 3
CAUSAS DE LA INEFICIENCIA DEL ESTADO



5. OBJETIVOS DE LA ECONOMÍA DEL ESTADO (FINANZAS PÚBLICAS)

Para captar la complejidad de la economía del Estado, conviene distinguir sus funciones. *Funciones primarias* y *funciones secundarias*, pues de otra forma no se logra una estructura abarcativa del sector Estado. Ambas funciones son igualmente importantes porque son las dos caras de la misma problemática. Las funciones primarias destacan las siguientes funciones de *asignación* eficiente de los recursos escasos para obtener determinada estructura de bienes sociales. *Redistribución* justa de la renta y del patrimonio. *Política coyuntural* que lleve a la plena ocupación del empleo, la estabilidad del nivel de precios y el equilibrio económico externo. *Política de desarrollo:* crecimiento global del país. Desarrollo regional. Uso racional de los factores productivos. Mejoras en la calidad del medio ambiente y en la calidad de vida.

Las funciones secundarias se refieren al fisco en sí en cuanto a la obtención de recursos para el financiamiento y ejecución de las funciones primarias. Se clasifican en *funciones fiscales* y *funciones de organización eficiente del Estado*. Las funciones fiscales se refieren a la obtención de recursos para el financiamiento y ejecución de las funciones primarias y la economicidad en el uso de esos recursos financieros que tantos esfuerzos se requieren para obtenerlos. Las funciones de organización eficiente del Estado se dan, a su vez, a través de la coordinación de funciones, gastos y recursos interjurisdiccionales (Nación, provincias y municipios) y eficiencia interna de cada jurisdicción territorial en particular (Nación, provincia y municipio).

6. ECONOMÍA DEL ESTADO

El cuadro siguiente muestra en forma sinóptica lo que acabamos de comentar y refleja que más bien debemos hablar de *economía del Estado* más que de *finanzas públicas*, ya que estas no reflejan el fenómeno económico en su integridad.

CUADRO 2
ECONOMÍA DEL ESTADO

ECONOMÍA DEL ESTADO → Funciones	Primarias	1. ASIGNACIÓN (eficiente de recursos escasos para obtener)	a) **clase** de bienes públicos b) determinada **estructura** de bienes públicos	
		2. REDISTRIBUCIÓN (equitativa - no igualitaria)	a) de la **renta** y b) del **patrimonio**	
		3. POLÍTICA COYUNTURAL (para el logro de los objetivos)	a) plena **ocupación** en el empleo b) **estabilidad** en el nivel de precios c) **equilibrio** económico externo	
		4. POLÍTICA DE DESARROLLO (económico - social que tenga en cuenta)	a) el **crecimiento** global del país b) el **desarrollo** regional c) **uso racional** de los factores productivos d) **mejoras** en la calidad del medio ambiente e) **mejoras** en la calidad de vida (cond. de trabajo, ocio, seguridad)	
	Secundarias	1. FISCALES	a) **obtención** de recursos financieros para el financiamiento y ejecución de las funciones primarias b) **economicidad** en el uso de esos recursos financieros	
		2. ORGANIZACIÓN EFICIENTE DEL ESTADO	a) **coordinación** de funciones, gastos y recursos financieros interjurisdiccionales b) **eficiencia** interna de cada jurisdicción territorial (Nación, provincia o municipio)	

Fuente: Recktenwald.

Este cuadro es diferente al presentado por el profesor Richard Musgrave, pues su esquema se reduce sencillamente al corto plazo, ya que su exposición termina en nuestra función primaria política coyuntural. No habla de estructura de bienes públicos en la *asignación*, sino más bien señala las características de los bienes sociales. En cuanto a la redistribución, se limita esencialmente a la progresividad en el impuesto a la renta (flujo) sin considerar la redistribución vía patrimonio (stock). Respecto a la política coyuntural, está fuertemente influido por la teoría keynesia-

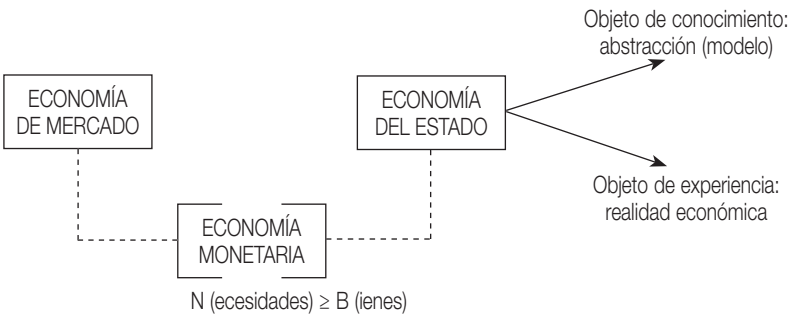
na de la década de los 30, donde lo que interesaba era el desempleo en una economía cerrada y de corto plazo. En trabajos posteriores trató de completar en forma aislada algunos aspectos de desarrollo económico y regional, pero nunca como problemática general, como lo hemos hecho aquí, siguiendo la versión germánica de las finanzas públicas.

El profesor Richard Musgrave tuvo el mérito de haber iniciado el camino de la modernidad de las finanzas públicas a través de su excelente *The Theory of Public Finance (A Study in Public Economy*), en 1959. El entre paréntesis lo pone debajo del título debido a que entonces todavía era dominante la antigua versión institucional-administrativa en las cátedras universitarias. Mereció legítimamente el premio Nobel de Economía, pero vaya a saber uno cómo son los entretelones del otorgamiento de los premios.

7. RELACIONES ENTRE LA ECONOMÍA DE MERCADO, LA ECONOMÍA DEL ESTADO Y SUS COMPONENTES (ECONOMÍA MONETARIA)

En forma diagramática podríamos representar así las interrelaciones económicas entre el mercado, el Estado y el dinero:

FIGURA 4
RELACIONES ENTRE LA ECONOMÍA DEL MERCADO, LA ECONOMÍA PÚBLICA Y SUS COMPONENTES



Fuente: Recktenwald.

En primer lugar, entre la economía de mercado y la economía del Estado existen relaciones recíprocas que modifican entre sí las condiciones de una y de otra. Por ejemplo, en la economía de mercado, al disminuir la desocupación el 8% al 6% (causa), influye sobre la economía del Estado (efecto). O, al contrario, un déficit en el sector público (causa) puede influir sobre la economía de mercado (efecto).

Asimismo, como resulta del cuadro, a través de la economía monetaria, el Banco Central une el *orden dual* de la economía de mercado y del Estado, por lo cual el Banco Central tiene su tarea más importante en la estabilidad del valor del dinero. Distinguimos por nuestra parte algo muy sencillo pero importante entre:

- valor interno del dinero: se define medido por el nivel de precios, y
- valor externo del dinero: medido por el tipo de cambio.

Generalmente existe entre ambas formas de valor del dinero armonía, ya que la estabilidad del valor interno del dinero contribuye a la estabilidad de su valor externo.

El profesor Hans Tietmeyer, ex presidente del Bundesbank alemán, sostenía que una política fiscal sana eventualmente lleva al crecimiento económico. Los tipos de cambio fijos son ambivalentes en sus efectos. Por un lado, ayudan a generar credibilidad. Por el otro, pueden causar problemas económicos si los países no siguen políticas económicas en armonía con las políticas fundamentales del país al que pertenece la moneda *clave*.

El Banco Central puede estabilizar el valor interno del dinero con política monetaria.

Solo un dinero escaso es un dinero con valor constante. *Se obtiene una estabilidad del nivel de precios si la demanda global crece como la producción real*, ya que existe una estrecha relación entre el volumen monetario y la demanda global de la economía. El Banco Central puede estabilizar el nivel de precios cuando limita el crecimiento del volumen monetario al crecimiento de la capacidad productiva.

Con la compra o venta de activos, el Banco Central puede dirigir la *base monetaria*, que consiste en la suma de los billetes y de los depósitos que los bancos depositan en el Banco Central.

El *volumen monetario* que determina junto con la capacidad productiva el nivel de precios consiste en la suma de los billetes y de depósitos de las empresas y de las economías domésticas (depósitos a la vista, depósitos a plazo y depósitos de ahorro).

La parte del volumen monetario consistente en billetes es relativamente constante basada un poco en la tradición y las costumbres. El Banco Central puede dirigir el volumen monetario con la compra y venta de activos, si la parte de los depósitos de las empresas y economías domésticas que los bancos tienen que depositar en el Banco Central está fijada como reserva mínima por este.

Cuanto más activos adquiere el Banco Central, tanto más crece la base monetaria y, con ella, el volumen monetario. Cuando la creación de dinero sobrepasa el aumento de la producción real, tanto mayor es la inflación independientemente de la clase de activos que el Banco Central adquiera.

La causa principal de las grandes inflaciones es el financiamiento del déficit presupuestario por el Banco Central.

Pero, en un régimen de tipo de cambio fijo, la compra exagerada de divisas, valores o letras que facilita el otorgamiento de créditos a las empresas por parte de los bancos también causa inflación si el crecimiento del volumen monetario sobrepasa el crecimiento de la capacidad productiva.

Para dirigir el volumen monetario, el Banco Central dispone de los siguientes instrumentos:

- La variación de los tipos de reservas mínimas.
- La política de redescuento.
- La política de mercado abierto.

La *variación de las reservas mínimas* es el instrumento más fuerte, si los bancos colocan reservas en forma de haberes (sin interés) en el Banco Central. Generalmente los tipos de reserva mínimas difieren según la liquidez de los depósitos (depósitos a la vista: 6-12%; depósitos a plazo: 5%, y depósitos de ahorro: 4%). La elevación de los tipos de reservas mínimas significa que se reduce el volumen monetario.

La *política de redescuento* es el instrumento más antiguo de la política monetaria. La variación del tipo de redescuento influye

en las tasas de interés, pero no es adecuada para la dirección del volumen monetario porque casi nunca los bancos reducen el redescuento a consecuencia de una elevación del tipo de redescuento ni lo aumentan a consecuencia de una reducción del tipo de redescuento.

Para evitar que los bancos modifiquen la política monetaria restrictiva del Banco Central por un aumento del redescuento, el Banco Central tiene como instrumento fijar líneas de redescuento que pueden variar discrecionalmente.

La *política de mercado abierto* es un instrumento adecuado para influir en la tasa de interés como para la dirección del volumen monetario.

Una premisa fundamental de todo orden económico y social es la existencia de un Banco Central como institución independiente del gobierno, y la ley debe prohibir el financiamiento del déficit del Estado.

No son funciones del Banco Central el fomento del desarrollo económico o el pleno empleo. Una política monetaria expansiva puede aumentar transitoriamente el crecimiento económico o el empleo, pero a mediano y largo plazo origina inflación, que, a su vez, perjudica el desarrollo económico y el empleo.

Reforma monetaria

La reforma monetaria debe abarcar no solo la conversión monetaria, sino también la reducción drástica del déficit presupuestario y del crecimiento del volumen monetario, combinado esto con la eliminación del intervencionismo del Estado, la ineficiencia de la competencia nacional e internacional y las distorsiones en el tipo de cambio.

La *política gradualista* tiene las desventajas siguientes:

- La tasa de inflación futura y, por consiguiente, el tipo de cambio y la tasa de interés futuros son imprevisibles, lo que dificulta el cálculo de las empresas y fomenta la especulación.
- Altas tasas de inflación necesitan, a su vez, la indexación de los salarios.

– Las tasas de interés incrementadas por la inflación, combinadas con insuficientes devaluaciones y con la fijación del tipo de cambio, fomentan el endeudamiento con el exterior.

La inflación es un impuesto antisocial o, más bien, *un robo*. Es algo más que eso, es una *metástasis social* que lleva no solo a la decadencia de los países, sino también a disturbios sociales, políticos e institucionales.

El Banco Central debe evitar la sobrevaluación de la moneda porque esta frena las exportaciones y alienta las importaciones. Es mejor una pequeña subvaluación de la moneda que fomenta las exportaciones y frena ciertas importaciones.

En este sentido, es interesante la observación que, desde una perspectiva jurídica, formula el profesor Héctor Sandler, subrayando la diferencia que conviene tener en cuenta entre lo que se denomina "legal" y lo que es "legítimo".

8. MONEDA LEGAL PERO ILEGÍTIMA, SEGÚN EL PROFESOR HÉCTOR SANDLER

Existe una muy antigua cuestión en la que pocos, si alguno, repara: la introducción legal en el sistema monetario de "falsa moneda". Parece un contrasentido sostener que sea falso algo que es legal, pero suele olvidarse que media una gran diferencia entre lo "legal" y lo "legítimo". En otros temas no hay duda alguna en hacer esta distinción. No ocurre así el asunto al que dedicamos estas líneas, a pesar de que merece mucha mayor atención de la que se le presta[8].

Cuando el derecho positivo establece como posible el derecho de propiedad privada sobre la tierra, es harto frecuente no reparar en los efectos sociales de este derecho. Es correcto otorgar a los particulares la posibilidad de gozar de la propiedad sobre lotes de tierra en cuanto se trata de acceder a ella su libre uso.

8 Tholstrup, K., *The Third Way: a New Economy*, y *¿Por qué tolerar la inflación?*, 1970.

Otro efecto surge sobre la *tierra-cosa material*: *el valor-de-la-tierra* apreciable por su precio en moneda. Este *valor* –efecto intangible e invisible a los ojos–, alcanzado cierto grado de desarrollo de la sociedad, importa para la vida de sus habitantes más que la calidad de la cosa física que se valora. Entonces emerge en la sociedad humana una posibilidad ignorada en el resto del mundo vegetal y animal: la posibilidad de beneficiarse y perjudicarse con la variación del *valor de mercado del lote de tierra tenido en propiedad.* Consiste en la posibilidad de lograr "ganancias no ganadas" por el propio trabajo. La disputa por estas *unearned earnings* ha sido fuente permanente de múltiples y variados conflictos sociales en casi todas las culturas y civilizaciones. En la edad actual ha de ser vista como causa primaria de inflación.

Cuando *la cantidad de moneda respaldada con la cantidad de bienes producidos* es engrosada con *títulos sin respaldo de lo producido por el trabajo y el capital tiene lugar la inflación monetaria*. Muy diversos son los *títulos creados para el cambio de lo producido* (moneda, divisas, cheques, pagarés, acciones, títulos hipotecarios y prendarios, tarjetas de créditos, etc.), los que por su naturaleza no han de producir *necesariamente* inflación. Muy distinto es el carácter del *título de propiedad privada sobre el creciente valor de la tierra*. Cuando el derecho positivo acepta que el propietario del lote de tierra, además del derecho a usarla, goce para sí de su creciente valor de mercado, el título de propiedad del lote funge como *moneda*. La cantidad de moneda circulante deja de ajustarse a la producción. ¿Por qué? Porque la aceptación como moneda al título de propiedad sobre la tierra rompe el *equilibrio necesario entre la masa monetaria y la masa de bienes producidos.* La tierra no es algo producido por los hombres. Les es dada para realizar su vida en este mundo.

El derecho positivo ha agregado una *falsa moneda* al circulante y *no ha sido creado por el propietario.* Deviene de la evolución de la sociedad en que el lote de tierra se encuentra. Sirve para adquirir bienes producidos careciendo de respaldo en la producción. Para los *títulos de propiedad sobre la tierra* su valor y potencial poder adquisitivo aumenta por la demanda de la tierra. Este efecto se agrava cuando la legislación acepta que *tales títulos*

de propiedad sobre la tierra obren como *medios de ahorro y de pago*. Así, *se agregan de modo legal a la moneda circulante sin que haya aumentado en nada la cantidad de bienes producidos*. Se ha "inflado" la cantidad de moneda circulante, pues no hubo un correlativo aumento de la producción. Resta un posible y frecuente efecto peor: el creciente aumento de los impuestos a la producción, el comercio y el consumo para solventar el gasto público y la creciente necesidad de "ayuda social", lo que se traduce en una tendencia al desorden social.

9. TEORÍA ECONÓMICA Y POLÍTICA DEL FEDERALISMO

En primer lugar, se trata de la teoría para *construcción óptima del Estado*, de acuerdo con sus funciones. Esta teoría, según la teoría constitucional, tiene contenido normativo y estrechas relaciones con las mismas funciones desarrolladas por el derecho político. La teoría del federalismo económico debería distinguirse del federalismo político e investigar especialmente dos cosas:

1. La *dimensión óptima* de los Estados federales en el sentido de Aristóteles (322 antes de Cristo). Es decir, la mayoría piensa que para que un Estado pueda hacer feliz a los hombres debe ser grande, pero nadie sabe qué significa grande o pequeño respecto a los Estados.
2. Las *relaciones generales de intercambio entre las jurisdicciones territoriale*s (provincias, municipios) *de los costos y de los beneficios*. Deben incluirse en el análisis aquellas expresiones como federalismo *financiero* y equivalencia *fiscal* (coordinación entre distintos niveles de gobierno), ya sea *unilateralmente* y *estrechamente*, conceptos de economía *financiera* o federalismo *fiscal*.

La teoría económica y política del federalismo trata más bien el *principio de integralidad económica y política.* No solamente explica y analiza los flujos financieros, sino lo que hemos mencionado anteriormente en el esquema del Estado. En el sentido de la teoría y política económica del Estado, ese principio exige que el *contribuyente*, el *beneficiario, el oferente* (burócrata) y el *decisor*

(legislador) se interrelacionen como en los diagramas de Venn, como se representa en las figuras 6 y 7.

En el sentido más extenso posible deben estar ligados entre sí (C-B-D-O) a fin de que los costos y los beneficios no estén arbitrariamente valorados, como asimismo la distribución regional y personal.

Según *el principio de integralidad*, la construcción del Estado consiste en elementos centralizados y elementos descentralizados que dependen fundamentalmente de una *mezcla entre el radio de acción de los beneficios y de los costos en la extensión del servicio público.*

Esta forma de federalismo económico y político aspira a un *equilibrio político, económico y cultural entre los elementos centrales y no centrales de la comunidad.*

Políticamente, el federalismo (entendido según nuestra CN 1853) es un elemento esencial de la democracia. La protección exterior y la representación de intereses hacia el exterior exigen una organización centralizada.

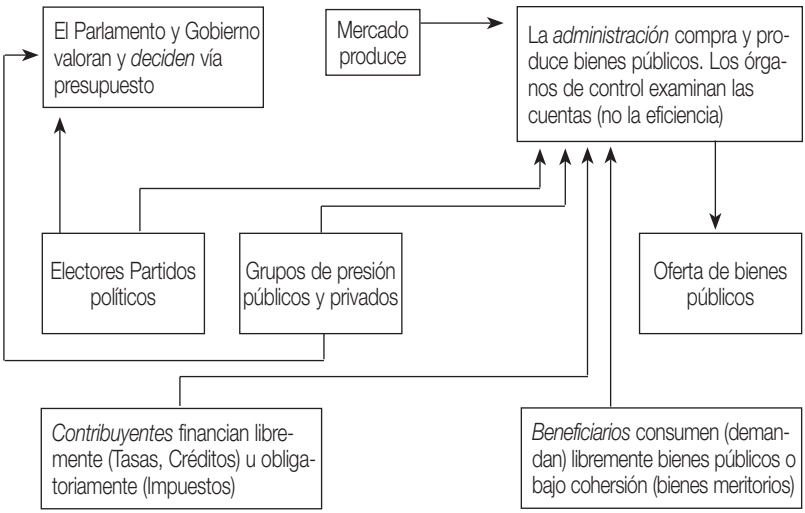
Culturalmente, el federalismo surge de una multiplicidad creativa por parte de los ciudadanos de distintos estados unidos en una federación.

Económica y financieramente, se busca una distribución óptima de las *competencias* para la realización y *financiamiento* de las funciones públicas.

10. SEPARACIÓN INSTITUCIONAL COMO CAUSA DE LA INEFICIENCIA DEL ESTADO

Los siguientes esquemas muestran la separación institucional como causa de la ineficiencia del Estado que hemos mencionado anteriormente, y completamos destacando los elementos del *principio de integralidad*, fundamental en el estudio de la economía pública, al que la mayoría de los textos no tratan o, mejor dicho, ignoran.

FIGURA 5
SEPARACIÓN INSTITUCIONAL COMO CAUSA
DE LA INEFICIENCIA EL ESTADO

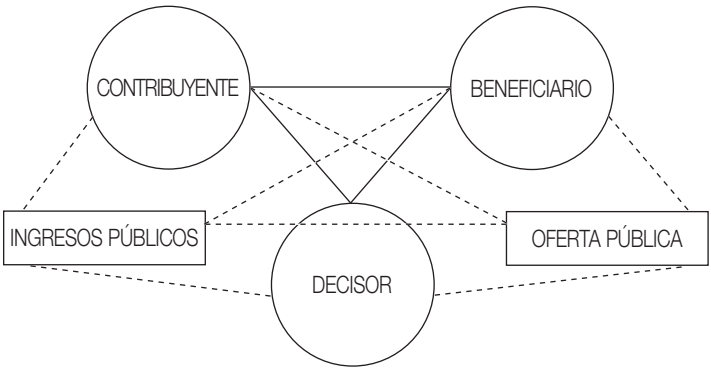


Fuente: Recktenwald, H. C., *Lexikon der Staats- und Geldwirtschaft*.

El esquema es una representación extrema de los distintos niveles institucionales que participan en la oferta de bienes públicos, pero debe tenerse en cuenta que cada uno de esos rectángulos contiene muchas otras cosas que, directa o indirectamente, ahora o más tarde, afectarán al Presupuesto.

El esquema que diseña el principio de integralidad del Estado es lo que se conoce como diagramas de Venn.

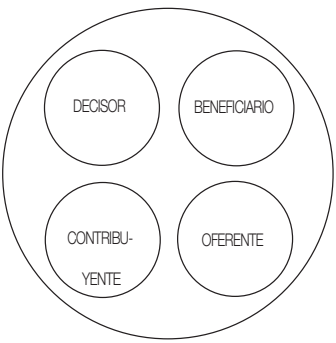
FIGURA 6
ELEMENTOS DEL PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD



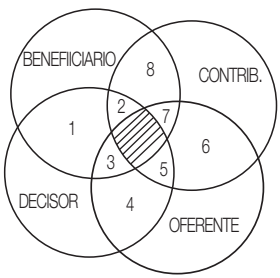
Fuente: *Grüske, K. D. (1985).*

FIGURA 7
PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD EN EL ESTADO

SEPARACIÓN ABSOLUTA A TRES NIVELES



INTEGRALIDAD ESCALONADA A CADA NIVEL



1,4,6,8 = Integración entre dos grupos
2,3,5,7 = Integración entre tres grupos
Campo rayado = Integralidad perfecta

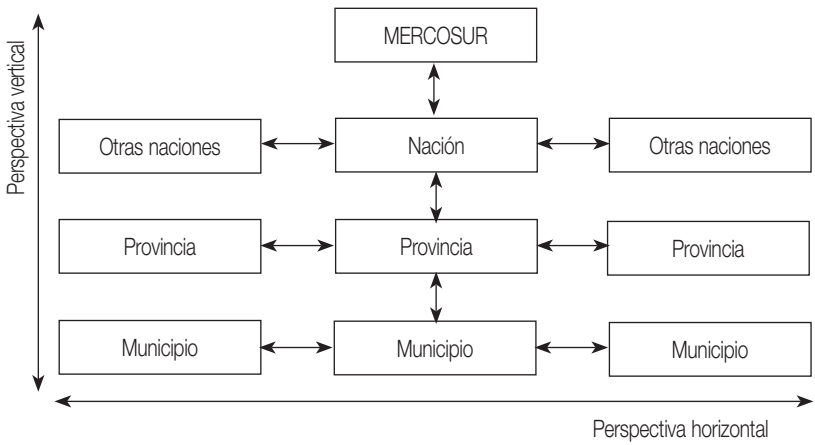
11. TEORÍA ECONÓMICA DEL FEDERALISMO: CUESTIONES FUNDAMENTALES

Las cuestiones fundamentales de la teoría económica del federalismo son las siguientes:

- Organización en la construcción y estructura de una comunidad.
- Funciones de cada uno de los niveles.
- Gastos e ingresos de cada uno de los niveles.
- Necesidad de un equilibrio financiero (vertical u horizontal), es decir, relaciones de intercambio horizontales y verticales entre sí.

El esquema siguiente muestra las perspectivas horizontal y vertical de las jurisdicciones territoriales, incluyendo varios países.

FIGURA 8
JURISDICCIONES TERRITORIALES



12. ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA LA CREACIÓN, CONFORMACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO FEDERAL

1. Principio de integralidad política y económica en ámbito regional.
2. Radio costo-beneficio en los servicios de oferta pública.
3. Cambios en el sistema de objetivos de política económica y fiscal.

En los gobiernos de democracia representativa, la relación entre el legislador político en el Parlamento y el elector, que en última instancia financia los bienes públicos, están razonablemente separados temporalmente; existe, por consiguiente, el peligro de que la relación comentada de C-B-D-O sea mal utilizada por determinados grupos políticos.

13. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FUNCIONES DE GASTOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN PAÍSES FEDERALES

En el cuadro siguiente puede observarse cómo suelen participar los distintos niveles de gobierno en la mayoría de las funciones del gasto según el PBI.

Se analizan como referencia seis países de forma política federal: Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Alemania y Suiza, que tienen una larga tradición histórica federal y reflejan en cierta manera cómo se distribuyen las funciones del Estado entre las distintas jurisdicciones (central, intermedio y local).

Hemos tomado en consideración estos pocos países teniendo siempre presente que nuestra Constitución Nacional de 1853/60 pretendía reflejar en cierta manera los principios de finanzas públicas que llevan adelante los países seleccionados.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FUNCIONES DE GASTO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN PAÍSES FEDERALES

Funciones/Niveles de gobierno	Valores medios (seis países)		
	Central	Intermedio	Local
1. Servicios públicos generales de orden público y seguridad (4,5 PIB)	37	38	25
2. Defensa (2,6 por 100)	97	1	1
3. Educación (5,3 por 100)	5	56	39
4. Sanidad (6 por 100)	43	45	12
5. Seguridad social y bienestar, vivienda y actividades comunitarias (14,2 por 100)	75	14	11
6. Ocio, cultura, asuntos religiosos (0,9 por 100)	14	26	59
7. Asuntos económicos y servicios (4,7 por 100)	40	42	18
7.1. Fuel y energía/minería y manufacturas (0,3 por 100)	73	18	9
7.2. Agricultura, bosques y pesca (1,0 por 100)	52	40	8
7.3. Transporte y comunicaciones (2,5 por 100)	31	46	23
7.4. Otros asuntos económicos y servicios (0,9 por 100)	46	39	15
8. Otros gastos (4,6 por 100)	54	29	17
TOTAL (42,9 por 100)	52	30	18

Los bienes públicos polares, es decir, aquellos servicios en donde no está suficientemente justificada la intervención de unidades intermedias o comunidades locales, son servicios adjudicados a la administración central. Por ejemplo, el gasto en defensa es nacional.

La seguridad social y bienestar, vivienda y actividades comunitarias, es decir, el gasto redistributivo por excelencia, son competencia del gobierno central.

En el caso de la educación, solo el 5,3 % del gasto total se atribuye al gobierno central; la responsabilidad corresponde mayoritariamente a los gobiernos intermedios y locales. Por ejemplo, las universidades, a las provincias, y los jardines de infantes, a los municipios.

En los servicios públicos generales, orden público, seguridad y sanidad se nota un equilibro relativo.

En cuanto a los ingresos tributarios por origen de fuentes, veamos los cuadros siguientes:

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO (VALORES MEDIOS EN %)

Tipos de ingresos/niveles de gobierno	Central	Intermedio	Local
Ingresos impositivos	87	54	44
Ingresos no impositivos	12	17	29
Transferencias	1	19	27

CUADRO 5
INGRESOS TRIBUTARIOS POR FUENTES (VALORES MEDIOS EN % DE CADA FUENTE)

Fuentes impositivas/niveles de gobierno	Central	Intermedio	Local
Impuesto sobre la renta personal	46	38,5	30
Sociedades	10	7	5,5
Nóminas	2	4,5	2
A la propiedad	2,5	11,5	49,5
Generales al consumo	20,5	19,5	1
Especiales al consumo	17	9	1
Otros	2	10	6,5

En el segundo cuadro observamos, en primer lugar, la importancia que en todos los niveles de gobierno alcanza el impuesto sobre la renta personal. El segundo gravamen es el impuesto general sobre el *consumo*, que alcanza porcentajes significativos para el gobierno central y gobiernos intermedios. En tercer lugar, debe ser señalado el impuesto sobre la *propiedad*, donde se destaca el alto porcentaje de los gobiernos locales. En cuarto lugar,

los bajos porcentajes a la *nómina salarial*, atribuibles a que un gran porcentaje de la población mayor de 18 años está sujeto al gravamen de la renta de las personas físicas, excepto casos limitados como estudiantes, por ejemplo.

Finalmente, como cierre a este capítulo tan importante de federalismo económico, para un país de las dimensiones territoriales que tiene Argentina, debe ser tenido como punto de inicio de cualquier gestión de gobierno que intente implementar cierta política económica. En los esquemas siguientes ponemos a disposición del lector la diferencia existente entre dos países supuestamente federales.

Somos plenamente conscientes de que ambos esquemas deberían estar al inicio de esta *Introducción a la problemática económica*, especialmente la figura 10 –Asignación de recursos tributarios nacionales. Análisis formación de la masa coparticipable. Distribución de nuestro país– frente a la figura 9 –Coordinación de funciones, gastos y recursos entre las jurisdicciones territoriales de Alemania–.

14. ESQUEMA ARGENTINO VS. ESQUEMA GERMANO SOBRE FINANZAS PÚBLICAS

El esquema argentino es expresión de irracionalidad, falta de seriedad y respecto por el estudio de las finanzas públicas existente en nuestro país; debería darle vergüenza a las autoridades económicas nacionales, al Congreso Nacional y a la dirigencia política presentar tales esquemas en documentos oficiales.

Por tales motivos, preferimos iniciar nuestra *Introducción* haciendo una especie de breve contenido de principios universalmente aceptados en cualquier casa de altos estudios que se dedique a enseñar e investigar sobre la problemática pública. Aquí no hay ideología alguna, sino simplemente buen sentido y objetividad de teoría económica.

Repetimos una vez más las palabras de Peter Drucker: *"No hay países pobres sino países mal administrados".*

FIGURA 9
COORDINACIÓN DE FUNCIONES, GASTOS Y RECURSOS ENTRE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES (ALEMANIA)

DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES E IMPUESTOS

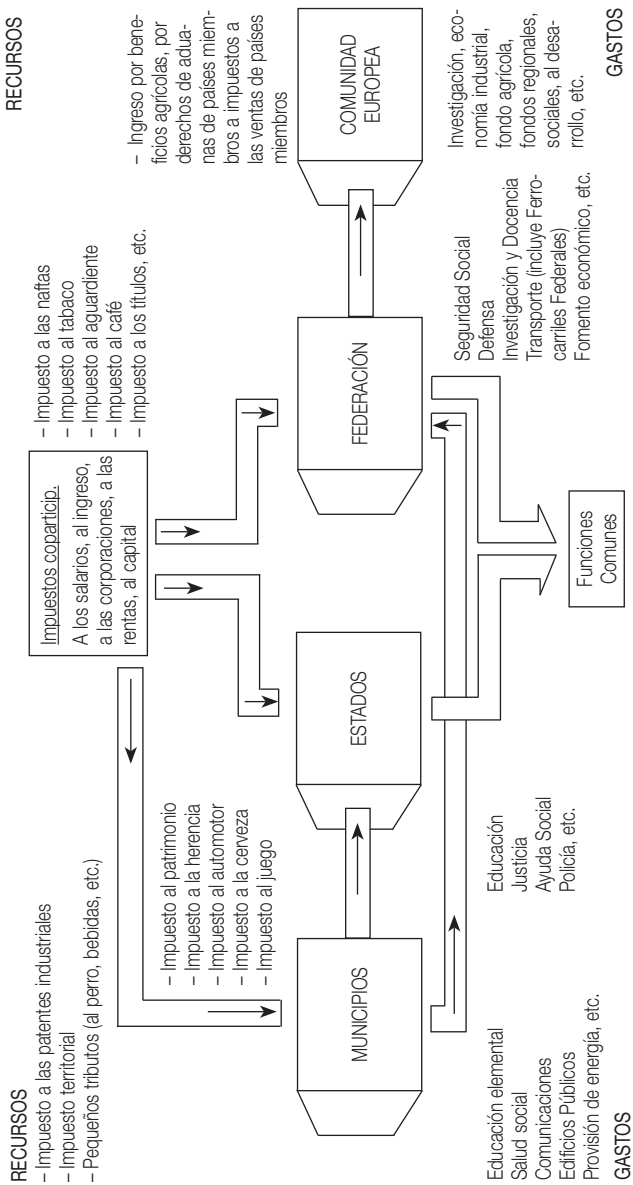


FIGURA 10
ASIGNACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES. ANÁLISIS FORMACIÓN DE LA MASA COPARTICIPABLE. DISTRIBUCIÓN (ARGENTINA)

AÑO 1996 (desde abril)
ASIGNACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES
ANÁLISIS FORMACIÓN DE LA MASA COPARTICIPABLE - DISTRIBUCIÓN

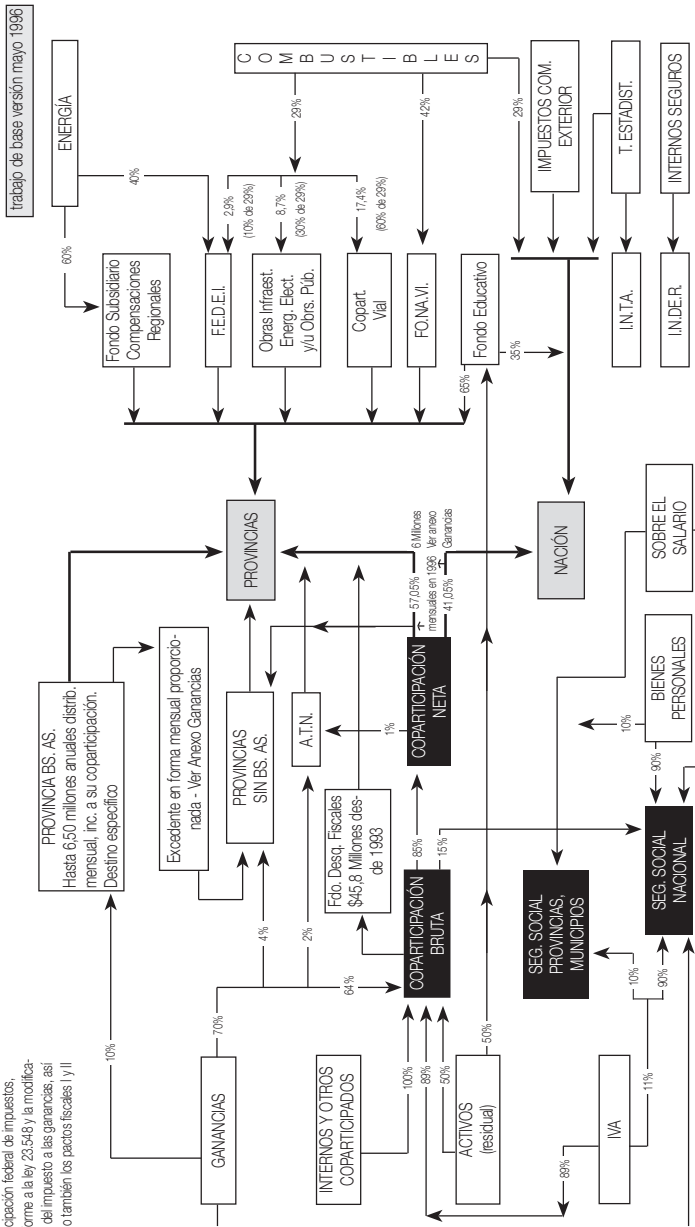


Figura Nº 1
Las provincias no podrán recibir, a partir de 1996, un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de coparticipación federal de impuestos, conforme a la ley 23.548 y la modificación del impuesto a las ganancias, así como también los pactos fiscales I y II

Fuente: Ministerio del Interior – Subsecretaría de Asistencia a las Provincias – Área Política y Administración Tributarias.

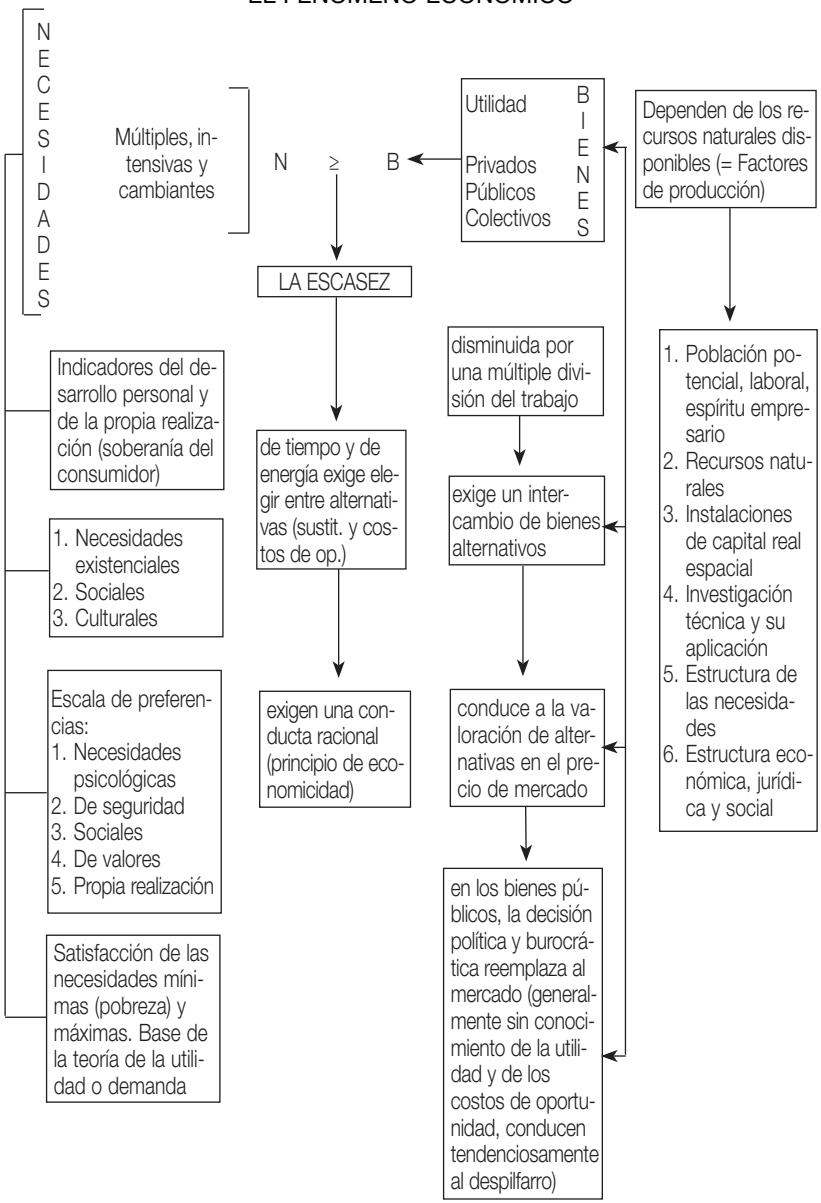
Esta *Introducción a la problemática económica* es muy breve pero suficiente para lograr entender el sector público argentino. Quien quiera profundizar sobre el tema, puede consultar nuestro libro *Ensayos sobre Economía del Estado*, publicado por Errepar, donde encontrará desarrollado con profundidad lo que hemos expresado aquí superficialmente, e incluso hallará literatura económica sobre el tema. Asimismo, puede consultar la obra *Progreso económico con justicia social: más recursos públicos con menos impuestos*, Héctor Sandler y Guillermo Sandler.

Nos permitimos ofrecer una conclusión esencial para resolver los graves problemas económicos ya seculares existentes en nuestro país. No se han podido resolver porque se parte como si nuestro país tuviese algunos problemas más bien de corto plazo. Se pretende aplicar modelos tipo teoría del intercambio desigual, sustitución de importaciones, vivir con lo nuestro: "compre nacional" o el régimen corporativo creado en 1943, que, de hecho, estableció un orden económico distinto e incluso opuesto al de la CN 1853/60, y con él ha mutado el orden político y geográfico poblacional actual, ya que el 40% o más de la población del país se encuentra hacinada y están plagados de villas miseria el Gran Buenos Aires y la Capital Federal; ha dado, además, como resultado, breves ciclos de auge y recesión, continuo endeudamiento público, fuga de capitales argentinos, inflación, estancamiento, emigración de argentinos y pobreza creciente.

15. EL FENÓMENO ECONÓMICO COMO SUBSTRATO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Como cierre de esta *introducción* hemos incorporado un cuadro que es representativo del *fenómeno económico* de todo país. Cualquier *policymaker* que pretenda hacer de su país un país desarrollado con crecimiento sostenido y bienestar social para todos debe tener presente todas las variables e indicadores que muestra este cuadro, y no reducirse solamente en pensar y pretender resolver los problemas argentinos con el manejo de cinco variables macroeconómicas: producto bruto interno (PBI), consumo (C), inversión (I), exportaciones (X) e importaciones (M). El fracaso del

CUADRO 6
EL FENÓMENO ECONÓMICO



Fuente: Recktenwald.

uso de esos modelos nos ha llevado a que en setenta y cinco años (1945-2020) hemos tenido ochenta y cinco ministros de Economía. Parafraseando a Juan Sourrouille, Argentina es una sociedad conflictiva o el perfil del ME no responde a las expectativas económicas que el país requiere y su población demanda con ansiedad y dispuesta al sacrificio y el esfuerzo colectivo.

SEGUNDA SECCIÓN

POLÍTICA FISCAL ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizan las causas por las que Argentina se ha desplomado económica, social, cultural, política e institucionalmente en estos últimos treinta años, aun cuando –conviene señalarlo– las raíces de su deterioro se encuentran en décadas anteriores. En el año 2001, Argentina abandona la convertibilidad monetaria y son muchos los que atribuyen los males posteriores a aquella convertibilidad, lo cual no es cierto. Las causas son otras, como intentaremos mostrarlo en el presente estudio. Causas que no son tratadas por los expertos o son tratadas muy superficialmente. De este modo no se llegan a develar las raíces del mal.

Se debe comenzar examinando la *organización y legislación fiscal* existente. En la presente sección analizaremos la estructura organizativa y el gasto público, su despilfarro, su ineficiencia, su falta de eficacia y su absoluta falta de federalismo económico. En las siguientes abordaremos el tema de los *recursos del estado nacional*, su régimen coercitivo que atenta contra los principios de la Constitución Nacional (CN). La actual jungla normativa impositiva y tributaria hace inviable el funcionamiento de una mínima economía de mercado.

A continuación trataremos la *deuda pública nacional legítima* –ha pasado todos los niveles de la administración pública–, cuyo

origen tratamos de explicar en este breve ensayo económico con la mayor objetividad posible para servicio del país y de nuestros compatriotas.

Por último, *expondremos algunas conclusiones y formularemos recomendaciones* al alcance del ciudadano medio para que piense por sí y decida actuar para que sus hijos y nietos puedan disfrutan de mejores condiciones que las que hemos tenido nosotros en estos años[1].

Nuestra especialización en finanzas públicas (aquí y en el exterior), el haber tenido excelentes maestros en el tema y trabajado en la *cocina* de lo que hoy consideramos el origen de la decadencia actual comentada nos otorga cierta autoridad para intentar abordar objetivamente un tema tan delicado.

El abandono del principio alberdiano "gobernar es poblar"

Permítasenos un breve paréntesis oportuno para el análisis que presentamos. Se trata de un hecho que aparece en nuestra raíz histórica, y que por sus distintos modos ha iniciado nuestra decadencia. Aludo a la emergencia y conformación de nuevas *provincias* en muchos actuales territorios de la Nación. Hasta el año 1951 del siglo pasado existían en nuestro país solo catorce provincias que ocupaban menos de la mitad de la superficie argentina. El resto de esta era t*erritorio nacional*.

Por ley 28 del 13 de octubre de 1862 se había declarado *territorios nacionales* a todos los diversos territorios físicos existentes fuera del límite de las provincias. Esa extensa superficie era equivalente a la mitad de la superficie de todo el territorio argentino. El 16 de octubre de 1884 el Congreso Nacional sancionó la ley 1532 para organizar estos territorios nacionales con el propósito declarado de promover en cada uno la emergencia de nuevas

1 Este trabajo fue iniciado a principios del año 2020. Los datos comparativos se refieren al periodo 2020/2000. Al asumir un nuevo Gobierno el 10 de diciembre de 2019, es necesario agregar un capítulo adicional que trate y comente la política económica y social diseñadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2021 por las nuevas autoridades nacionales.

provincias. En sus fundamentos se sostuvo que, tratándose de "zonas extensas que serán ocupadas bien pronto por una población laboriosa", era conveniente dictar una ley nacional que estableciera sus límites, sus autoridades, sus atribuciones, se reglamentara su ejercicio y garantizara a sus habitantes las libertades y derechos declarados en la CN. Para mala fortuna de nuestro país, solo se cumplió con el establecimiento de un administrador representante del poder central, pero no con la obligación de poblar.

El gobierno de estos nuevos *territorios nacionales* era desempeñado por un *gobernador*, a quien secundaba en sus funciones un secretario que refrendaba sus actos e intervenía en todos los pagos de dinero y rendición de cuentas. Todos eran agentes del Poder Ejecutivo de la Nación. La administración de justicia se hallaba a cargo de un juez letrado nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con acuerdo del Senado de la Nación. Los jueces de paz eran elegidos popularmente juntamente con los miembros del Concejo Municipal. Este último desempeñaba funciones políticas (ordenaba la formación de padrones y fiscalizaba, convocaba al pueblo para la elección de municipales y jueces de paz), establecía impuestos municipales, fijaba el presupuesto de gastos, multas, ordenaba las obras públicas y otras funciones administrativas.

Creación de nuevos Estados provinciales

Esta situación institucional de los territorios subsistió hasta el año 1951. Desde ese año y hasta 1955, con el fácil recurso de papel y tinta, el gobierno nacional convirtió a las *gobernaciones* en *provincias.* Ningún análisis de la realidad existente en cada uno de los territorios se hizo sobre los problemas que este cambio crearía para nuestro país, en especial para sus finanzas públicas. Sin sustento demográfico bastante, a las gobernaciones se las convirtió en *estados provinciales*. Sus nombres fueron: Chaco, Formosa y Misiones en el norte; Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa en el sur del país. En 1990 se completó este proceso asignando la categoría de *estado provincial* al vasto territorio Tierra del Fuego.

Hombres públicos de la jerarquía del doctor Ramón J. Cárcano habían recordado con frecuencia la necesidad de poblar esos grandes espacios territoriales para que alcanzaran a ser provincias, es decir, "Estados provinciales". Eran sus palabras: "Los territorios nacionales están destinados a ser provincias. Cada provincia es una república menor semejante a la mayor de la que forma parte, pero es necesario que la población aumente a los efectos de que pueden financiarse las atribuciones que le fija su propia constitución".

Si los territorios eran gobernaciones dependencias del gobierno nacional central era, precisamente, porque eran "*zonas extensas sin población suficiente para ser una provincia".* La provincia –mejor expresado, el Estado provincial– supone un estado social de cosas que requiere el ordenarse con arreglo a una Constitución conveniente a su realidad y a su futuro desarrollo, posibilitar y alentar la inmigración, la construcción de ferrocarriles y vías navegables, la colonización de sus tierras, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos con recursos propios. Para esos fines necesita contar con la Legislatura, formada por representantes de su población y un gobierno complejo que responda a la diversificación del poder en ramas con distintas funciones: legislativo, ejecutivo, judicial y municipal. ¿Cómo y para que tamaña diversificación funcional del poder gubernamental sin alcanzar un mínimo nivel demográfico?

A comienzos del siglo XIX, von Thünen había realizado estudios según los cuales el mínimo demográfico necesario para que emergiera una sociedad era de 12 h/km^2. Antes de esa densidad no se constituye una efectiva sociedad. Este mínimo estaba lejos de haberse logrado en los sendos territorios argentinos cuando se dispuso otorgarles categoría de "estado provincial". Ellos carecían en grado dramático de la mínima población necesaria para ser un real "estado provincial". Al momento de dictarse la ley 1532 en 1884 la densidad demográfica se mantenía por debajo del mínimo nivel necesario: 4 h/km^2. El dato revela claramente la errónea política de los gobiernos nacionales anteriores en la obligación a su cargo de poblar los territorios bajo su dominio (CN, Preámbulo y arts. 4, 14, 20 y 25). Pero revelaba también la falta de la *condición*

demográfica mínima para ser convertidos en estados provinciales. No era una cuestión ignorada.

En este trabajo solamente nos interesa analizar los gastos y los recursos a nivel nacional. Dejamos para los politólogos y juristas que estudien cómo resolver el desbalance actual que se crea en la toma de decisiones públicas nacionales. Por ejemplo, es una cita neutral, esas nueve provincias cuentan veintisiete senadores nacionales frente al conjunto de la Cámara del Senado compuesta por setenta y dos senadores nacionales. Es decir, el 37,5% son senadores de esas nueve provincias y su incidencia vale cuando consideren que se vean afectados sus intereses por cualquier razón que sea.

Una situación por completo opuesta se da, por ejemplo, en el caso del Partido La Matanza de la Provincia de Buenos Aires. Este partido tiene una población estimada en 2.200.000 habitantes, superando a toda la población junta de todas las provincias creadas en los cincuenta. El desequilibrio es patente. A pesar de esa población similar a la de la CABA, aquel partido cuenta como representantes locales solo con algunos concejales. Este desequilibrio en la relación *cantidad de población/cantidad de representantes* es un nidal de graves conflictos sociales y políticos. Requiere ser analizada y tratada por sociólogos, politólogos y estudiosos del derecho, pero excede el propósito de este trabajo consistente en examinar *el funcionamiento y financiamiento del Estado actual y sus inconsistencias*.

2. REFORMA Y CAMBIOS DURANTE LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE MENEM

2.1. 1989-1991

En el año 1983 comienza un nuevo período institucional en la historia política argentina. Tras la guerra por las Islas Malvinas y el desprestigio en que habían caído las fuerzas armadas por violación a los derechos humanos y el mal manejo del Estado, asume como presidente de la República el Dr. Raúl R. Alfonsín. De hecho, en sus comienzos contó con el respaldo social y político de casi la sociedad en pleno.

Lo que no funcionó como esa mayoría esperaba fue su gestión en el campo de la economía. A pesar de medidas en cierta forma impresionantes, como el Pan Fénix, la indomable inflación no solo se mantuvo en permanente crecimiento, sino que casi al cabo de su mandato, en el año 1989, llegó a ser del 5.000% anual. Ante esta ruina del sistema monetario y para evitar males mayores, optó por entregar anticipadamente el poder en julio de 1989. Lo asumió de manera un tanto precipitada el recién electo presidente Dr. Carlos S. Menem. Lo hacía por la confianza despertada en gran parte del electorado por su sencillo y vacío eslogan: "Síganme no los voy a defraudar".

2.2. Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica

El aspecto físico y su estilo semejante al caudillo riojano Facundo Quiroga no daban señales de que Argentina pasaría por una futura buena gestión administrativa. Sin embargo, con la picardía riojana que lo caracterizaba, antes de asumir, requirió del presidente Alfonsín la presentación en el Congreso Nacional para su tratamiento de dos proyectos de ley. Aprobados, se convirtieron en la ley 23.696 de "Reforma del Estado" y la 23.697 de "Emergencia Económica", promulgadas el 17 de agosto y 15 de setiembre de 1989, respectivamente.

Los contenidos de ambas leyes son un verdadero tratado de política económica fiscal. Sugieren que fueron diseñadas por juristas de mucha experiencia y formación académica en el tratamiento del tema.

El contenido de la Ley de "Emergencia Económica"

Era variado: suspensión de subsidios y subvenciones; reforma de la carta orgánica del BCRA; suspensión de los regímenes de promoción industrial; suspensión de los regímenes de promoción minera; régimen de inversiones extranjeras; reintegros, reembolsos y devolución de tributos; régimen presupuestario de emergencia; fondos con destino específico; impuesto a la transferencia de combustibles; regalías petrolíferas y gasíferas; modificación de

la ley 23.664; régimen de compensación de créditos y débitos de particulares con el Estado nacional y cancelación de sus saldos netos; régimen de compensación de créditos y deudas del sector público; deuda pública interna; mercado de capitales; del empleo en la Administración Pública, empresas y sociedades; indemnización por antigüedad o por despido; sociedades comerciales; comercio y abastecimiento; operaciones consulares; saneamiento de obras sociales, institutos y organismos autárquicos nacionales; procedimiento impositivo; venta de inmuebles innecesarios; adecuaciones de las unidades de cuenta de seguro; régimen penal tributario y previsional; convenios internacionales; disposiciones complementarias.

El contenido de la ley "Reforma del Estado"

Trataba de la emergencia administrativa, de las privatizaciones y participación del capital privado, del programa de propiedad participada, de la protección del trabajador, de las contrataciones de emergencia, de las contrataciones vigentes, de la situación de emergencia en las obligaciones exigibles, de las concesiones, plan de emergencia del empleo y disposiciones generales. El *Anexo I*: privatizaciones o concesiones, transferencias a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio, ordenamiento institucional empresario, concesiones de servicios de distribución y comercialización (prioridad sector cooperativo). El *Anexo II*: privatización o concesiones.

Es necesario destacar que ambas leyes fueron sancionadas en pleno por el Parlamento Nacional. Es una prueba más de este hecho: *cuando todo parece perdido, renace la esperanza brindada por una solución por nadie antes pensada*. Posibilidad que suele alegrar, pero no exenta de peligros mayores. Entre quienes las sancionaron se encuentran muchos actuales legisladores, funcionarios ministeriales u oficiales que reniegan hoy de ellas sin pudor ni vergüenza. Dato que revela una general falta de convicción sobre lo que nuestro país requiere para curar sus males y recobrar la senda del progreso general.

2.3. En busca de un ministro de Economía

Con el marco jurídico otorgado por los legisladores, el presidente Carlos S. Menem, comenzó a integrar su gabinete económico. Ofreció el cargo de Ministro de Economía a los CEO de una empresa multinacional. Se suponía que, dada su experiencia empresarial, eran aptos para normalizar la economía. Error. Ocurrió un fracaso total. La inflación fue de 3.079,5% en 1989 y en 1990 de 2.314,0%. *No es lo mismo ser gerente de una gran empresa que gestionar la función pública*. Son cosas distintas: en un sector reina el sistema de precios, la eficiencia y el lucro. En el Estado, no existe sistema de precios y son bienes públicos establecidos mediante decisiones burocráticas. La ineficiencia en su gestión y oferta de bienes públicos no responden a las leyes del mercado.

2.4. Gestión del ministro Domingo Cavallo

Dado este primer fracaso, hubo renovación de funcionarios. El 1 de marzo de 1991 asume como ministro de Economía (ME) el Dr. Domingo F. Cavallo. Además de poseer una sólida formación académica y experiencia profesional, contaba con un grupo de profesionales que provenían de la Fundación Mediterránea. Por primera vez un ME asumía con un equipo técnico que lo respaldaba en todas las áreas claves del sector público.

La primera medida fue elevar, el 1 de abril, al Congreso un Proyecto de ley para el orden monetario. Fue aprobada la *convertibilidad monetaria* (ley 23.928) que rigió con éxito durante casi once años (1991-2002). Suele sostenerse con ligereza que la convertibilidad monetaria fracasó. No es verdad. Lo que invalidó su éxito fueron las medidas políticas y económicas tomadas y aplicadas como efecto de la Reforma de la Constitución Nacional (1994) y sobre todo los actos de gobierno dirigidos a promover y asegurar una nueva reelección del presidente Menem.

2.5. Programa de Reforma

En noviembre de 1992 la Secretaría de Hacienda de la Nación publicó el Programa de Reforma de la Administración Finan-

ciera Gubernamental, gestionado bajo la dirección del secretario de Hacienda Dr. Ricardo A. Gutiérrez (experto en contabilidad pública) y el subsecretario de Presupuesto Dr. Marcos P. Makón (experto en programación presupuestaria).

El contenido del Programa fue: I. Aspectos generales de la reforma, II. Sistema de presupuesto, III. Sistema de crédito público, IV. Sistema de Tesorería, V. Sistema de Contabilidad, VI. Sistema de contrataciones, VII. Sistema de administración de bienes, VIII. Informatización de los sistemas, IX. Capacitación y adiestramiento, y X. Programa de trabajos para coordinar la reforma con las provincias y municipalidades.

2.6. Dominando la inflación

Por su parte el ministro de Economía Dr. Domingo F. Cavallo proseguía la ejecución de las "autorizaciones" dadas por el Parlamento al presidente de la República en temas económicos y sociales. En el año 1991 la inflación bajó al 84,0%; en 1992, al 17,5%; en 1993, al 7,4%; en 1994, al 3,9%; en 1995, al 1,6%; en 1996, al 0,1%; en 1997, al 0,3%; en 1998, al 0,7%; en 1999, al -1,2%; en 2000, al -0,9%, y a -1,1% en 2001.

2.7. Daños por la ambición de poder

A fines del año 1992 y comienzos de 1993, al presidente Dr. Carlos S. Menem lo atacó el síndrome de la re-re-elección. Al ver cómo crecía la economía, cómo descendía el ritmo inflacionario y la proyección internacional que iba adquiriendo Argentina, el sentimiento de continuidad en el poder se revivió. Menem había asumido el 8 de julio de 1989 (cumpliendo los cinco meses finales del mandato del Dr. Raúl R. Alfonsín), a lo que sumó su período de seis años (1989-1995).

2.8. Efectos monetarios de la Reforma de la Constitución 1994

La CN vigente no permitía la re-re-elección por un nuevo período. Por tal motivo, el ámbito político, especialmente en el partido radical, se enrareció. En una reunión secreta en la casa del Dr.

Dante Caputo en Olivos, se firmó el 4 de noviembre de 1993 el acuerdo que se llamó "Pacto de Olivos", que habilitó la re-re-elección de Menem, previa convocatoria a una Asamblea Constituyente en la ciudad de Santa Fe para reformar la CN de 1853/60.

No es propósito de este estudio analizar lo que hemos comentado. Es tema de otros expertos. Lo que nos interesa destacar son los *efectos financieros* de los nuevos derechos adquiridos y de las instituciones que creó la Asamblea Constituyente. Efectos sobre las finanzas públicas nacionales, provinciales y locales del país.

No conocemos estimaciones realizadas por investigadores respecto al costo fiscal de esos derechos e instituciones creadas y en qué medida promovieron u obraron en contra del bienestar económico y social de los ciudadanos. No haremos ninguna crítica a su contenido, no es tema nuestro. Solo mencionaremos aquellas instituciones que se han creado y aquellos artículos reformados, en cuanto todos ellos, para existir y funcionar, exigen contar con recursos monetarios para su financiamiento.

El artículo 85 crea la Auditoría General de la Nación; los artículos 100/107 crean la figura del *jefe de Gabinete* y demás ministros del Poder Ejecutivo; el artículo 114 crea el *Consejo de la Magistratura*; el artículo 120 crea el *Ministerio Público*; el artículo 86 crea la figura del *Defensor del Pueblo*; el artículo 54 establece que el Senado se compondrá de *tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires*; el artículo 75, inciso 2, crea un *organismo fiscal* para el control y fiscalización del inciso (ley convenio); el artículo 123, *autonomía municipal*; el artículo 75, inciso 19 in fine, *gratitud de la educación pública estatal y autonomía y autarquía de las universidades nacionales.* Posteriormente estudiaremos sus efectos financieros, los desequilibrios macroeconómicos, el déficit fiscal y el endeudamiento público adicional a los que dio origen esa reforma, y otras causas posteriores.

3. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, PODER EJECUTIVO NACIONAL Y PRESIDENCIA

3.1. Poder Ejecutivo Nacional

La CN de 1853 establece que el "Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina" (art. 74). El presidente de la Nación tiene los siguientes atributos: Inciso 1. Es el Jefe Supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país, pero todo acto del Poder Ejecutivo requiere dos voluntades concurrentes: la del presidente y la del ministro que lo refrende con su firma. Es decir, el Poder Ejecutivo es desempeñado por el presidente, pero sus actos carecen de eficiencia sin refrendación ministerial. El presidente no es todo el Poder Ejecutivo.

En la CN 1853, capítulo cuarto del Poder Ejecutivo, en la sección segunda, los artículos 88 al 93 tratan "De los Ministros del Poder Ejecutivo". Según el artículo 87, los ministros secretarios eran cinco: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, de Culto e Instrucción Pública, y de Guerra y Marina. En 1898, la ley 3727 los elevó a ocho, del Interior, de Relaciones Exteriores y Culto, de Hacienda, de Justicia e Instrucción Pública, de Guerra, de Marina, de Agricultura y de Obras Públicas.

3.2. Presidencia de la Nación

La Presidencia de la Nación está integrada por el presidente de la Nación, los organismos y el personal más cercano (según Argentina.gob.ar). En realidad, el Poder Ejecutivo Nacional debe contar con cierta estructura organizativa a los efectos de cumplir con los propósitos administrativos, financieros, militares y políticos que se establecen en el capítulo tercero, "Atribuciones del Presidente de la Nación".

Por supuesto, los ministros o ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y la refrendación y legalización de los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficiencia (art. 87). Cada ministro es responsable de sus actos que legaliza y solidariamente

de los que acuerde con sus colegas (art. 88). Los ministros integran el Poder Ejecutivo como elementos imprescindibles. La CN no crea el Gabinete, pero el art. 88 es bastante significativo al respecto.

El *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional* ubica en el *clasificador institucional* de *Administración nacional-Administración central* a la jurisdicción Presidencia de la Nación.

3.3. Jefatura de Gabinete de Ministros

La Jefatura de Gabinete de Ministros fue incorporada por la Reforma de la CN 1994 en el capítulo cuarto, "Del Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo".

Es un cargo *ministerial* con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación y le corresponde, según el inciso 1, ejecutar la administración del país, mientras que en el resto de los doce incisos (del 2 al 13) señala que debe cumplir diversas funciones administrativas y de coordinación. En Argentina.gob.ar se mencionan los "Cargos y responsabilidades del Jefe de Gabinete de Ministros":

- Enviar cada año al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y recursos para el Sector Público Nacional.
- Por medio de su firma refrenda los decretos reglamentarios, prorroga las sesiones ordinarias del Parlamento y convoca a sesiones extraordinarias.
- Rinde cuentas sobre el rumbo del Gobierno a la vez que responde por escrito los pedidos de informes que le fueran formulados.
- Nombra a los empleados de la Administración Nacional.
- Recauda las rentas de la Nación.
- Cumple con las delegaciones que le formula el Presidente.
- Ejerce la administración general del país, trabajando junto al Gabinete de Ministros y sus funcionarios, coordinando las tareas a su cargo y haciendo un seguimiento de las políticas públicas diseñadas.

– Convoca semanalmente a reunión de gabinete y las preside en caso de ausencia del Presidente.

Los artículos 102 al 107 responden a las atribuciones de los ministros según la CN 1853. Resumiendo, podemos señalar que el jefe de Gabinete de Ministros es un funcionario ministerial, que actúa de enlace con el Congreso de la Nación y mantiene relaciones con las provincias y municipios del país.

3.4. Equilibrio de Poderes

La CN de 1853 fue muy sabia al tratar en la parte segunda, "Autoridades de la Nación", título primero, "Gobierno federal", sección primera, "Del Poder Legislativo", sección segunda, "Del Poder Ejecutivo", y sección tercera, "Del Poder Judicial". Es decir, primero el Poder Legislativo, luego el Ejecutivo y finalmente el Judicial.

Cada poder es autónomo dentro de su ámbito institucional, pero, como bien dice el profesor Carlos Sánchez Viamonte, el poder es por naturaleza usurpador y debe ser eficazmente contenido para que no usurpe los límites que le están asignados. Por eso surgió la doctrina de pesos y contrapesos institucional.

De los dos poderes políticos que la Constitución ha creado –el Legislativo y el Ejecutivo–, corresponde al primero la representación directa y completa de la soberanía nacional: la del pueblo de la Nación y la de las provincias como entidades autónomas.

Sobre la base de los antecedentes jurídicos reunidos, sepan los especialistas disculpar mi intromisión, analizaremos la participación que tienen cada una de las instituciones que hemos comentado, qué significación financiera en el Mensaje de Ley de Presupuesto del año 2020 tiene cada una de ellas. Tomamos ese año por ser el último disponible a inicio de este trabajo, pero cualquier otro sería lo mismo a los efectos de nuestro estudio.

Quiera el lector prestar atención a las atribuciones que fueron establecidas para el Poder Ejecutivo de la Nación y a la Jefatura de Gabinete de la Nación. En el Presupuesto Nacional, el Poder Ejecutivo está clasificado 20-Jurisdicción Presidencia de la Nación y J 25-Jefatura de Gabinete de Ministros. Asimismo, cada minis-

terio tiene su número como la Jefatura de Gabinete de Ministros como Jurisdicción 25. Tomamos del *Mensaje* del Proyecto de Ley 2020 el cuadro que contiene el gasto público de cada jurisdicción de la Administración Nacional para que se observen los créditos otorgados a cada una que nos servirá para el análisis.

CUADRO 1

Gasto Público por Jurisdicción
En millones de pesos

JURISDICCIÓN	2019 (1)	2020 (2)	DIF. (2) - (1)	VAR.% (2)/(1)
Poder Legislativo Nacional	27.667,1	36.186,0	8.518,9	30,8
Poder Judicial de la Nación	52.629,4	68.533,1	15.903,7	30,2
Ministerio Público	18.975,2	24.712,6	5.737,4	30,2
Presidencia de la Nación	148.509,0	200.832,3	52.323,4	35,2
Jefatura de Gabinete de Ministros	13.058,0	16.829,1	3.771,1	28,9
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	75.192,9	57.861,6	-17.331,3	-23,0
Ministero de Relaciones Exteriores y Culto	17.843,5	22.570,0	4.726,5	26,5
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	21.481,6	27.933,7	6.452,1	30,0
Ministerio de Seguridad	181.992,5	235.711,4	53.718,9	29,5
Ministerio de Defensa	158.323,7	205.131,8	46.808,1	29,6
Ministerio de Hacienda	250.109,5	253.383,6	3.274,1	1,3
Ministerio de Producción y Trabajo	19.455,1	25.333,1	5.877,9	30,2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	21.358,6	27.763,7	6.405,1	30,0
Ministerio de Transporte	122.551,9	126.444,9	3.893,0	3,2
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	229.326,2	302.353,1	73.026,9	31,8
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	2.131.286,1	3.062.858,1	931.572,0	43,7
Servicio de la Deuda Pública (*)	735.596,2	1.046.175,9	310.579,7	42,2
Obligaciones a Cargo del Tesoro	195.315,2	345.623,2	150.308,1	77,0
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	**4.420.671,7**	**6.086.237,3**	**1.665.565,6**	**37,7**

(*) Estimación de pagos de servicios de la deuda al sector privado, organismos internacionales y sector público financiero.

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020.

La Jurisdicción 20-Presidencia de la Nación efectúa gastos por 200.832.300.000 de pesos. Recordemos que la administración del país pasó por la reforma de la CN 1994 a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Sin embargo, actualmente realiza funciones que corresponden a otros ministerios y cuenta, entre secretarías, subsecretarías, direcciones, coordinaciones, departamentos y divisiones, con un total de 275 unidades administrativas. Por ejemplo, Dirección Nacional de Coordinación y Proyección Normativa de Políticas Sociales, Subsecretaría de Políticas Sociales,

Dirección Nacional del Consejo Consultivo de Políticas Sociales, Dirección Nacional del Abordaje Integral de Programas Especiales, Subsecretaría del Conocimiento para el Desarrollo y otras.

La 25-Jefatura de Gabinete de Ministros cuenta con créditos por 16.829.100.000 de pesos. Recordemos que sus misiones y funciones eran enviar cada año al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Recursos para el Sector Público Nacional y otras funciones administrativas.

La Jefatura de Gabinete de Ministros cuenta con veintisiete secretarías y subsecretarías. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Administración Pública, el Instituto Nacional de Juventud, la Subsecretaría de Contendidos Públicos, la Secretaría de Innovación Pública, la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Pública Privada.

Hay una Subsecretaría de Recaudación y Ejecución Presupuestaria que coordina y supervisa el análisis, la formulación y la evaluación de la estrategia presupuestaria y de la recaudación de las rentas de la Nación, tareas propias de la Secretaría de Hacienda de la Nación con gran tradición y personal altamente especializado tanto de la Oficina Nacional de Presupuesto como de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Interviene en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Es decir, incrementado la burocracia pública, el gasto público y la ineficiencia, y duplicando tareas inútiles en vez de concentrar los esfuerzos no en una secretaría (la de Hacienda de la Nación), sino en un verdadero Ministerio de Hacienda que se constituya en *primus inter pares* al estilo del Ministerio de Hacienda alemán, cuyas decisiones son prácticamente inapelables.

Pero, siguiendo con el principio de la Ley de Parkinson, al cual somos tan afectos los argentinos, en el Congreso de la Nación se ha creado otra oficina de presupuesto.

Si los señores senadores y diputados quieren tener buena información en temas de presupuesto público, no se resuelve creando más organismos o institutos que no incrementan la productividad, sino solamente el gasto y la superposición de tareas; deben seguir el ejemplo alemán.

Los alemanes han resuelto muy bien el problema de la información parlamentaria creando en cada ministerio federal una secretaría parlamentaria al margen de la secretaría técnica, propia del ministerio. La secretaría parlamentaria mantiene contacto continuo con el Bundestag, evitando gastos, ineficiencias en la información y duplicación de tareas.

El desarrollo constitucional que hemos realizado brevemente fue con el objetivo de cuantificar qué participación financiera recibe cada uno de los tres poderes en el Presupuesto Nacional.

Uniendo las dos jurisdicciones (Presidencia de la Nación y Jefatura de Gabinete de Ministros), el total de créditos asignados en el Proyecto de 2020 alcanza la suma de 217.661.400.000 de pesos, mientras que el Poder Legislativo Nacional cuenta con 36.186.000.000 de pesos, y el Poder Judicial de la Nación, con 68.533.000.000 de pesos. La totalidad de créditos que recibe el total de ministerios asciende a 4.347.340.000 de pesos.

Cumpliendo los ministros funciones de secretarios e integrantes del Poder Ejecutivo Nacional, los créditos asignados a este Poder ascienden a 4.686.548.000.000 de pesos. O sea, el 76,9% del gasto total del Presupuesto de la Nación, mientras que al Poder Legislativo corresponde el 0,76%, y al Poder Judicial, el 1,45% del total del gasto.

Moraleja: la desproporcionalidad en la asignación de fondos del Tesoro Nacional entre los tres poderes del Estado nacional va contra el principio de la autonomía y control mutuo de los poderes según la CN. Quizás el lector sugiera la idea de que los otros dos poderes requieren más recursos en compensación frente al Poder Ejecutivo. Eso tampoco es correcto porque tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial de la Nación no son realmente eficientes y eficaces en sus respectivas funciones.

Con respecto al Poder Ejecutivo Nacional, este ha adquirido con los años funciones que no le son propias, sino que corresponden a gobiernos subnacionales y municipales, e incluso a actividades propias del sector privado.

Ello ha derivado en la nulidad del principio de federalismo político y económico como resulta de la reforma de la CN 1994

en el art. 75, inciso 2, que establece que una ley convenio entre la Nación y las provincias instituirá regímenes de coparticipación, eliminando de esta manera todo poder impositivo a las provincias.

Esa política de *desproporcionalidad* que hemos señalado nos llevó a las características con que iniciamos este capítulo de política fiscal.

4. LEY 24.156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL PROMULGADA EL 26 DE OCTUBRE DE 1992

4.1. Breve análisis del texto original

La ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional derogó el decreto-ley 23.354 del 31 de diciembre de 1956, ratificado por la ley 14.467, llamada Ley de Contabilidad, con excepción de los artículos 51 a 54 (capítulo V, "De la gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 (capítulo VI, "De las contrataciones").

El antiguo decreto-ley 23.354/56, como su nombre lo indica, tenía un marcado *sesgo contable*, mientras que la ley 24.156 tiene un marcado *sesgo financiero.*

Evidentemente, la ley 24.156 ha introducido innumerables mejoras respecto a los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad gubernamental, contando con una buena base informática, pero, lamentablemente, nada respecto a la administración de bienes y contrataciones del Estado.

En materia de control, nos remitimos al trabajo de los profesores Julio C. Tiberio y Horacio F. Mastrantonio, "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Capítulo Pendiente", donde señalaron: "La responsabilidad de los funcionarios y agentes del Estado por el manejo de los fondos y bienes públicos es un aspecto que entendemos que se encuentra inconcluso, incompleto o *pendiente*, le falta el toque fi-

nal para mejorar el contenido de lo prescripto en la ley 24.156 en lo relativo a los sistemas de control"[2].

Entre las deficiencias más destacadas frente al derecho presupuestario comparado –derecho presupuestario español o alemán– encontramos que el ordenamiento financiero del Estado en esos países comienza con disposiciones muy explícitas y modernas en la *Ley Fundamental.*

La Constitución alemana establece el capítulo X, *Las Finanzas Públicas*, que contiene los siguientes artículos y numerosos incisos para cada uno: art. 104 (Distribución de la carga), art. 105 (Legislación impositiva), art. 106 (Las fuentes impositivas y el producido de los impuestos), art. 107 (Compensación financiera), art. 108 (Administración financiera), art. 109 (Separación de los Presupuestos de la Nación y de los Estados federales), art. 110 (Plan Presupuestario Federal), art. 111 (Gastos previos a la autorización presupuestaria), art. 112 (Extralimitación presupuestaria), art. 113 (Incremento de gastos y disminución de ingresos), art. 114 (Rendición de cuentas y Tribunal de cuentas) y art. 115 (Constitución de créditos).

Con posteridad, en Alemania se sancionaron el 19 de agosto de 1969 la *Ley de Ordenamiento Presupuestario Federal* (19/8/1969) y la *Ley de Fomento a la Estabilización y Crecimiento de la Economía* (8/6/1967), modificada el 18/3/1975[3].

Es decir, siendo Alemania un sistema político federal, fue necesario crear normas fiscales que abarcaran todo el Estado –la Nación y los Estados federales–, cosa que no se hizo ni en la Reforma Fiscal de 1992 ni en la Reforma Constitucional de 1994.

La Constitución española, vigente a partir del 29 de diciembre de 1978, trata expresamente bajo los títulos siguientes: IV: Del Gobierno de la Administración, VII: Economía y Hacienda, y VIII: De la Organización Territorial del Estado y demás disposiciones de derecho presupuestario español contenidos en la *Ley General*

2 Julio Cesar Tiberio y Antonio F. Mastrantonio, Foro Económico, UMSA, noviembre de 1995.

3 Sandler, G. A., "El tema del presupuesto en la República Federal de Alemania", n.os 7 y 9, ASAP, 1980/82.

Presupuestaria de 1977 y posteriores reformas sobre economía pública[4].

Incluso en nuestro vecino país Chile, el Ministerio de Hacienda, en su publicación "Administración Financiera del Estado", que no he visto a largo de la lectura de la Ley 24.156, se observan los siguientes conceptos esencialmente económicos: "Teoría de los bienes públicos", "Rol del sector público en el campo económico", "La existencia de bienes públicos", "La existencia de externalidades", "La existencia de monopolios", "Problemas del equilibrio dinámico", "Problemas de la justicia distributiva", "Funciones del Estado: función asignación, función distribución, función estabilización".

Así como el decreto-ley 23.354/56 tiene una marcada orientación hacia la contabilidad pública, la ley 24.156 se orienta hacia la *administración financiera*. Ninguna de sendas reformas hace mención alguna a la problemática económica que se estudia en la moderna disciplina "*Economía del Sector Público*" o "*Economía Públic*a", cuya importancia ya hemos destacado en la 1.ª sección 1, "Introducción a la problemática económica".

El propósito de este ensayo no solo es mejorar la información para la toma de decisiones, sino, de alguna manera, mejorar la gestión y el funcionamiento del Estado. El Estado actual no solo se ocupa de las finanzas estatales, como se enseñaba en los viejos libros de *"Finanzas públicas",* "*Hacienda pública*" o "*Contabilidad pública*". Actualmente en el ámbito anglosajón se habla de "*Economía del sector público*"; en los países Escandinavos, de "*Economía pública*", y en las universidades alemanas, de "*Staatswirtschaft*" (*Economía del Estado*).

El profesor Peter Drucker, maestro del *management* moderno, en *Tiempo de desafíos*, afirma que no hay países subdesarrollados. Solo hay países mal administrados, y la administración no es creada en modo alguno por la ayuda de gobierno a gobierno o el dinero; la crean el ejemplo, el liderazgo, la asignación de responsabilidades; y da varios ejemplos que aplicamos para nuestro país.

4 Tamames, R., *Introducción a la Constitución española*, Alianza, 1980; Ministerio de Hacienda de España, Ley General Presupuestaria, 1977.

En la economía de mercado, dice Drucker, las empresas deben ser eficientes en cuanto al uso de sus insumos y ser eficaces en cuanto a satisfacer la demanda de la sociedad.

En el Estado –sigue diciendo Drucker– es totalmente diferente. Rara vez se cumplen las relaciones existentes en las empresas privadas. Generalmente algunos funcionarios públicos son eficientes pero ineficaces, es decir, utilizan bien los insumos, pero no ofrecen la cantidad de bienes públicos que demanda la comunidad. En otros casos, son ineficientes y satisfacen lo que la demanda requiere, pero a costos exorbitantes que de alguna manera la sociedad pagará con mayores impuestos. Finalmente, existen funcionarios que son ineficientes e ineficaces. En el sector privado simplemente se los echa, en la Argentina –decimos nosotros– a esos funcionarios se los premia con una embajada en París, Roma o Washington.

Los Estados deben seguir en su gestión pública los lineamientos que aportan los ámbitos académicos. La economía del Estado tiene una serie de funciones que deben cumplirse con el fin de satisfacer ciertas necesidades individuales y sociales. Por ejemplo, se distingue entre *funciones primaria*s y *funciones secundarias*. Ambos tipos de funciones son de exacto valor; por ser secundarias no significan de menor valor. Para nuestro país quizás sean de más valor en las circunstancias actuales que las primarias. Esto lo hemos explicado con ciertos detalles en la 1.ª sección de este ensayo.

Esta breve introducción tiene el propósito de que el lector vaya observando las deficiencias existentes en el manejo de la cosa pública desde hace muchos años y que es necesario reformular en nuestro país para salir del estancamiento casi secular en que nos encontramos. No será fácil, pero habrá que afrontarlo para bien de todos y recordar que están dadas todas las condiciones geográficas, regionales, climáticas y humanas para disponer de un bienestar como en los países más adelantados de la tierra. Solo se requiere voluntad, esfuerzo y un orden jurídico-económico consistente con la naturaleza humana.

Volvamos a nuestro comentario de la ley 24.156, que no son críticas, sino simples observaciones de mejoramiento a realizar

oportunamente y que completaremos con comentarios a los temas incluidos en el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Poder Ejecutivo Nacional, decreto 866 del 28 de mayo de 1992 y modificaciones posteriores.

1. La primera observación general que podemos formular es que, más que un sistema financiero, es un sistema administrativo-contable. Muy importante, por supuesto, pero nula o casi nula significación económica.

2. La segunda observación es el título de la Ley Administración financiera, cuando en otros países se habla de *Budget* (EE. UU., Francia), Presupuesto, *Bundeshaushalt* (Alemania); en España, "Ley general presupuestaria". El sistema de presupuesto cuenta con 45 artículos frente a 131 que tiene la ley, lo que da a entender que se trata más de presupuesto que de un sistema financiero.

3. La tercera observación es que esta ley tiene un contenido que responde más bien a un *esquema empresarial*, ya que se habla de presupuesto, contabilidad y tesorería, control interno y control externo (funciones normales de cualquier empresa). Se agrega muy bien el sistema de crédito público porque en nuestro país el endeudamiento público, hasta el año 1993, era un desbarajuste total que se eliminó con la incorporación del sistema de crédito público, pero no eliminó el endeudamiento público.

4. La cuarta observación es al artículo 8, que establece que las disposiciones de esta ley son de aplicación al sector público nacional, cuando en realidad tendría que ser una ley aplicable al sector público argentino, como hemos mencionado en el caso de otros países. No había motivo para no haberlo sancionado así, ya que el Congreso de la Nación está integrado por setenta y dos senadores nacionales que representan a las provincias. Quizás el problema haya sido que los títulos VI y VII, que hablan de control interno y externo, se contradicen con los sistemas de control existentes en algunas provincias que cuentan con tribunales de cuentas.

5. La quinta observación es que la versión original (1992) habla de que el sector público está integrado por:

a) La *Administración nacional*, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social.

b) *Empresas y sociedades del Estado*. Abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

   La ley 25.827 del 22 de diciembre de 2003 modificó totalmente el ámbito de aplicación de la ley, agregando:

c) *Entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional*. Abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) *Fondos fiduciarios* integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Posteriormente analizaremos sus efectos económicos, de eficiencia y control.

6. El artículo 9 define con el concepto de *entidad* a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio (nosotros agregaríamos algo que no se dice, y *escalafón que permite fijarse sus propias remuneraciones*). Por otro lado, *jurisdicción* es cada uno de las siguientes unidades jurisdiccionales:

- Poder Legislativo.
- Poder Judicial.
- Presidencia de la Nación, ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional.

La reforma de la CN 1994 agregó Ministerio Público y Jefatura de Gabinete de Ministros.

La ley 26.078 del 12 de enero de 2006 (art. 53) incorporó los servicios de la deuda pública y obligaciones a cargo del Tesoro.

7. El artículo 13 dice que el presupuesto de recursos contendrá los distintos rubros de ingresos y *otras fuentes de financiamiento.* Hemos destacado anteriormente que esta ley tiene esencialmente un enfoque administrativo-contable y no económico. En el Estado -a diferencia de la empresa privada- los únicos ingresos son los tributarios y no tributarios, como se percibe en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. En la empresa privada, el financiamiento es un auxiliar y el dueño controla muy bien hasta dónde puede llegar su endeudamiento, si no la quiebra. El Estado no tiene límite de financiamiento, hasta que los acreedores externos le bajan bandera roja y envían el país al *default*, como nos sucede periódicamente hasta el presente.

8. El artículo 49 establece que los proyectos de presupuesto (empresas y sociedades del Estado) serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de diciembre de cada año, *pudiendo* delegar esta atribución en el Ministerio de Economía y Obras Públicas. El decreto 1344/2007, en el art. 49, establece que el Ministerio de Economía y Producción *aprobará* los presupuestos de las entidades comprendidas en los incisos b y c del artículo 8 de la ley. 24.156. De acuerdo con las atribuciones del Congreso de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de la Administración nacional, no es deseable que tales presupuestos sean aprobados por un integrante del Poder Ejecutivo Nacional y sean ignorados sus niveles de gastos, sus recursos, sus resultados económicos y su aporte al bienestar social.

9. El artículo 58 decía que se prohibía realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos. El decreto 668/2019 suspendió esa disposición en lo que se refiere al uso de los exce-

dentes transitorios de liquidez. La disposición del texto original era correcta.

10. El artículo 58 clasifica la deuda pública en interna y externa sobre la base del concepto de residente en el país o en el extranjero. Es un concepto obsoleto en las condiciones actuales del mercado financiero mundial.

11. El artículo 70 define el servicio de la deuda, que estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos. No distingue el concepto de *stock* del concepto de *flujo*, que en economía es tan importante.

12. El título VI: Control interno, artículo 97, crea la Sindicatura General de la Nación, dependiente del Presidente de la Nación. Evidentemente no existe control alguno (el que ejecuta se controla). Además, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) cumple más bien funciones de asesoramiento a la Administración nacional, dictando normas de carácter administrativo.

13. El artículo 116 crea la Auditoría General de la Nación como ente de control externo del sector público nacional dependiente del Congreso Nacional, integrada por siete miembros: tres por la Cámara de Senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) y tres por la Cámara de Diputados (dos por la mayoría y uno por la minoría). El séptimo, que será el presidente de la AGN, por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras (texto original).

Actualmente, después de la CN Reformada, es presidente un miembro del partido de la oposición. La AGN funciona en el edificio donde estaba el ex Tribunal de Cuentas de la Nación. Realiza muy buenos trabajos de investigación sobre el manejo de los dineros públicos, ineficiencia en la prestación de servicios y otros, pero la mayoría de dichos trabajos no tienen difusión pública o se difunden a destiempo, y no tienen ningún efecto jurídico para ser juzgados penalmente aquellos funcionarios que han cometido delitos contra el Estado. La SIGEN funciona en el viejo edificio de

ELMA. Una vez más se cumple la vieja Ley de Parkinson, crear dos instituciones para que no exista control en este caso.

Finalmente, no queremos equivocarnos, el FMI recomendó que la Consultora Price-Waterhouse o Arthur Andersen, consultores de empresas, elaboraran el borrador del proyecto de ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ahora entendemos por qué la ley tiene un formato empresarial.

4.2. Modificaciones y Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, decreto 1344 del 4 de octubre de 2007

En cuanto a las modificaciones, se refiere sustancialmente al artículo 8 de la ley 24.156, en el que se incorpora el Ministerio Público y la Jefatura de Gabinete de Ministros como jurisdicciones de acuerdo con la Reforma de la CN 1994 y los incisos c, entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, y d, fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Hay otras reformas menores, pero que no hacen al estudio de nuestras necesidades.

Como idea general, podemos sostener que más bien trata de reafirmar nuestra visión de que su contenido tiene un marcado sesgo contable por su detalle y gran especificidad en el tratamiento de la deuda pública.

Observemos el artículo 6, en el que fija que el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la Administración financiera del sector público nacional no será ejercida ya exclusivamente por la Secretaría de Hacienda, sino conjuntamente con la Secretaria de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía y Producción.

La dirección y supervisión de los sistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad serán ejercidas por la Secretaría de Hacienda, mientras que la de crédito público le corresponderá a la Secretaria de Finanzas, en ambos casos asistidas por las respectivas subsecretarías que las integran. Evidentemente es una ma-

nera de desintegrar el concepto de presupuesto como lo venimos sosteniendo nosotros, siguiendo a la versión moderna de la economía del sector público o del Estado.

En segundo lugar, observamos una estrecha injerencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros en decisiones de formulación presupuestaria. Esto no es nuevo, es una tendencia que surgió en la administración pública luego de la reforma de la CN 1994 de ir reduciendo la importancia de la Oficina Nacional de Presupuesto, tratando de transferir sus funciones a la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Históricamente, la Dirección de Programación Presupuestaria y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal constituían el núcleo de la Secretaria de Hacienda, que hicieron *escuela,* gracias al espíritu de trabajo y estudio que infundió el contador Cayetano Licciardo a los jóvenes profesionales que formaban parte de ambas direcciones, estimulándolos mediante el otorgamiento de becas para estudiar en universidades americanas o europeas o en organismos internacionales, como, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional.

El artículo 8 establece que las disposiciones de esta ley serán aplicables (ley 25.827) a:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, incluyendo las instituciones de seguridad social.
b) Empresas y sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
c) Entes públicos excluidos expresamente de la Administración nacional, que abarca cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

El artículo 9 señala que componen esta ley las siguientes unidades (ley 26.978):

a) Institucionales
   - Poder Legislativo
   - Poder Judicial
   - Ministerio
   - Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional

b) Administrativo-financieras
   - Servicio de la deuda pública
   - Obligaciones a cargo del Tesoro

El artículo 21, inciso f, habla de las contribuciones figurativas que reciban el Tesoro nacional y las jurisdicciones provenientes de gastos figurativos. Ya explicaremos qué es ese adjetivo de figurativo ideado por el profesor Cayetano Licciardo a los efectos más bien contables para cerrar balances contables. Insignificante en su monto, pero con el tiempo se ha convertido para transformarse en un recurso y un gasto a la vez.

En el artículo 23, como en otros, se considera al crédito como un recurso. El crédito es una deuda, no es un recurso. En el Tesoro los únicos recursos son los tributarios y no tributarios desde el punto de vista económico y no financiero.

El artículo 44 dispone la creación de los Centros de Coordinación de Información Física en las unidades de presupuesto o en los servicios administrativos financieros de cada jurisdicción o entidad a fin de centralizar la información de la gestión física de sus respectivos presupuestos. Tarea que corresponde más bien a entes totalmente independientes del sector público nacional, e inclusive auditorías.

El artículo 49 delega en el Ministerio de Economía y Producción la aprobación de los presupuestos de las entidades comprendidas en los incisos b y c (empresas públicas) del art. 8 de la ley.

Nuestra opinión es que es más bien facultad del Congreso de la Nación y no del Poder Ejecutivo Nacional.

El artículo 100 habla del rol y sus funciones de las Unidades de Auditoría Interna, lo que hace recordar el viejo Tribunal de Cuentas de la Nación.

En general, se observa gran injerencia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la Oficina Nacional de Crédito Público, de la Contaduría General de la Nación y de la Tesorería General de la Nación, y menor significación decisoria de la Oficina Nacional de Presupuesto.

5. MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

5.1. Versión quinta. Edición 2003

El *Manual* viene a completar el conjunto de normas que son imprescindibles no solo para entender el contenido del presupuesto público, también es vital para formular, sancionar, ejecutar y controlar el ciclo presupuestario. Es necesario uniformar el plan de cuentas de la administración pública del país a los efectos de disponer información para la toma de decisiones micro y macroeconómicas sobre un campo tan complejo como es gestionar el sector público de cualquier país.

El *Manual* publicado por la Secretaría de Hacienda de la Nación es un plan de cuentas aplicado al sector público nacional. No es el propósito aquí hacer un pormenorizado estudio del mismo, que en un momento habrá que hacerlo, sino solamente destacar algunos conceptos. Para nosotros, muy cuestionables.

En su *Introducción* se establecen dos conceptos que sirven de hito para todo el plan de cuentas: el concepto de *"ingreso"* y el concepto de "*gasto*". Define como ingreso a toda transacción que implica la utilización de un medio de financiamiento (fuente de fondos). Gasto es toda transacción que implica una aplicación financiera (uso de fondos).

Evidentemente, son definiciones de la contabilidad financiera y de gestión que, complementadas con la contabilidad patrimo-

nial, queda plasmado por el derecho de propiedad quién es el deudor y quién es acreedor, cuál es el quantum de las variaciones que originan las pérdidas o las ganancias; si sus ingresos provienen de una buena gestión comercial, de un incremento de sus deudas o por aumento de capital, todo ello valuado por la existencia de un sistema de precios y con una contrapartida generadora de derechos. Pero la economía pública se desempeña bajo comportamiento *free-rider* y *financiamiento coercitivo* y los bienes públicos (servicios que no crean derechos para el Estado proveedor) que se ofrecen mayormente en forma gratuita (no exclusión y no rivalidad).

Por tales motivos, es necesario trabajar con costos y no simplemente con gastos. Analicemos el empleo de algunos conceptos cuyas consecuencias se analizarán en un capítulo posterior.

En la *clasificación de los recursos por rubros*, se efectúa por tipos, notándose una mezcla de conceptos económicos, financieros y contables. Desde un punto de vista económico, los ingresos deben ser tributarios (producto del poder impositivo del Estado) y no tributarios (producto de la prestación de ciertos servicios individuales por Estado), mientras que el *endeudamiento no es ingreso, sino deuda pública*. Los otros ingresos que contiene el clasificador son financieros.

Finalmente, las *contribuciones figurativas*, como su nombre lo indica, no son verdaderos ingresos. Fue una idea sugerida por el Dr. Cayetano Licciardo en la década de los sesenta para clasificar algún concepto marginal como si fuese una especie de cuenta de orden, pero de ninguna manera adquirían la importancia que tienen actualmente en el presupuesto nacional, lo que da una idea de la falta de transparencia del presupuesto vigente.

En cuanto a la *clasificación de los recursos por su carácter económico*, se observa asimismo que la misma no es económica, sino financiera. La clasificación económica de los modelos macroeconómicos distingue solo dos variables de comportamiento: el consumo y la inversión, de ahí que los recursos para financiarlos en el sector público se corresponden con la clasificación de corrientes y de capital. Las fuentes financieras mencionadas son propias del sector privado.

La *clasificación por objeto del gasto* ha sido diseñada sobre la base de incisos, partidas principales y partidas parciales a semejanza de la empresa, pues el inciso 4, bienes de uso, por ejemplo, es lo mismo que se usa en los balances de la contabilidad patrimonial, mientras que en la economía pública es más relevante hablar de inversión real a los efectos de distinguirla de los gastos de funcionamiento.

El resto de los incisos poco o nada tiene que ver con el sector público. Finalmente, aquí se presentan los gastos figurativos, que es un valor meramente de contabilidad interna y que refleja la falta de consistencia del modelo actual. La fuente principal de financiamiento es el Tesoro nacional. Entonces: ¿cómo es posible que en cierto momento la Secretaría General de la Presidencia de la Nación financiara al Tesoro nacional? Los motivos los conocemos, pero no vale la pena comentarlos.

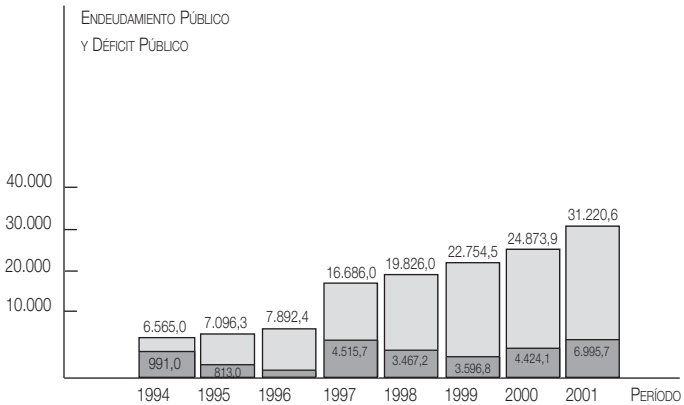
La *clasificación del gasto por su carácter económico* distingue entre gastos corrientes o de funcionamiento, gastos de capital (formación bruta de capital fijo) y aplicaciones financieras (especialmente, amortización de deudas). Aquí, nuevamente, no se distingue lo económico de lo financiero.

Asimismo, la clasificación vigente ha llevado a que el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del sector público nacional de contenido económico se convirtiera en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de contenido financiero.

La concepción financiera de la ley 24.156 y de los clasificadores presupuestarios con un criterio amplio de ingreso y gasto ha autorizado el nivel de endeudamiento público, como lo muestra la historia siguiente extraída de las respectivas leyes de presupuesto nacional.

Aquí se observa que en el período 1992/95, el endeudamiento público era sostenible con la ley de convertibilidad. Posteriormente, con la Reforma de la CN en 1994, el gasto y, por consiguiente, la deuda dio un salto vertical. Aquellos que hablan mal de la década de los noventa y de la Ley de Convertibilidad, deben observar que en esa década existieron distintas etapas: la etapa 1989/91, la etapa 1991/96, la etapa 1996/99, la etapa 1999/2001 y la etapa 2001/2002, con distintos ministros de Economía.

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO
Y DÉFICIT ANUAL 1994-2001 (MILLONES $)



Nota: En déficit presupuestario anual
En endeudamiento público anual

Finalmente, comentaremos algunas definiciones que se encuentran en la clasificación de los recursos y en la clasificación de los gastos, a los efectos de confirmar nuestras afirmaciones.

En la *clasificación de los recursos por rubros*, se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de propiedad (intereses), y los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos. Evidentemente, no es una clasificación económica, sino financiera con fuerte sesgo empresarial.

La definición de ingresos tributarios es correcta: son los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes (impuesto a la renta, IVA, etc.), y los ingresos no tributarios corresponden a los provenientes de fuentes no impositivas, como los ingresos por tasas, derechos, regalías, etc. Definiciones correctas. Ambos, tributarios y no tributarios, son la fuente principal de ingresos del Tesoro nacional.

Las contribuciones (previsionales) mencionadas como ingresos no son ingresos porque están asignadas expresamente al pago de las prestaciones sociales. El endeudamiento público tampoco es un recurso. Tampoco las contribuciones figurativas que son contribuciones de la administración central, de los organismos descentralizados e instituciones de seguridad social destinados a la financiación de gastos corrientes, de gastos de capital y de aplicaciones financieras de la Administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social. Cuando hablemos expresamente de gastos figurativos analizaremos el concepto de *figurativo*.

Al tratar la *clasificación de los recursos por su carácter económico*, se afirma que desde el punto de vista económico los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. *Conclusión*: estos últimos no son recursos económicos, sino recursos financieros.

Respecto de la *clasificación de los gastos públicos*, a diferencia de los recursos, donde hay una sola clasificación: la económica, en los gastos tenemos las siguientes clasificaciones con distintos objetivos: 1. *clasificación institucional*, que ordena las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios; 2. *clasificación por objeto del gasto*, como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades: 1. gastos en personal, 2. bienes de consumo, 3. servicios no personales, 4. bienes de uso, 5. transferencias, 6. activos financieros, 7. servicios de la deuda y disminución de otros activos, 8. otros gastos, y 9. gastos figurativos.

Breve comentario: el inciso 4, *bienes de uso*, pertenece a la contabilidad patrimonial. Históricamente en el Estado se llama inversión real o física y se destina expresamente a infraestructura y bienes de capital.

En cuanto al inciso 5, *transferencias*, es muy importante distinguir su concepto porque tendrá un valor esencial cuando hagamos el estudio de su significación en el Proyecto de presupuesto

2020. *Son gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios*. Corresponden a transferencias de fondos y no a transferencias en especie. Lisa y llanamente son subsidios. ¿A quiénes? Al sector privado para financiar gastos corrientes y gastos de capital; transferencias a la Administración nacional; transferencias a otras entidades del sector público nacional; transferencias a universidades nacionales; transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes y gastos de capital; transferencias al exterior.

Respecto al inciso 9, *gastos figurativos*, son contribuciones de la Administración central, de organismos descentralizados e instituciones de seguridad social destinados a integrar el financiamiento de la Administración central, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Nacional.

En la teoría de contabilidad vigente, el balance patrimonial consta de activo, pasivo y patrimonio neto. No hemos observado en ninguna parte el concepto de contribuciones "figurativas" y gastos "figurativos". Figurativo significa, entre las múltiples acepciones del término, "ser una cosa indicando otra". ¿Cuál es el origen de este estrafalario nombre contable? Ambos términos fueron creados por el profesor Cayetano Licciardo, verdadero maestro de las finanzas públicas argentinas hacia la década de los sesenta, cuando era un alto funcionario del Ministerio de Economía. Observó que entre ciertas jurisdicciones y ciertos organismos existía una estrecha relación y lo que una transfería a la otra y la otra recibía no era en realidad ni un gasto ni un recurso, por eso las llamó erogaciones figurativas (para el que daba) y contribuciones figurativas (para el que las recibía). Al final del ejercicio, se saldaban; eran iguales en cantidades y no llegaban a significar nada más que el 0,1% del total del gasto público.

Con los años esos términos se han ido desfigurando, y actualmente, en el *Manual de clasificaciones presupuestarias*, se definen los gastos figurativos como contribución sin contraprestación ni reintegro y de carácter gratuito de la Administración central

(AC), de organismos descentralizados (OD) y de los institutos de seguridad social (ISS) destinados a integrar el financiamiento de la AC, OD e ISS, cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Nacional. En el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 alcanzan a 18%, pero en años anteriores llegó al 25% del gasto.

Por ejemplo, se dio el caso de que la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (Administración central sin recursos propios) financiara al Tesoro nacional. Una locura total. Eso muestra que la elaboración del presupuesto no responde a técnica presupuestaria alguna y es necesario formular un presupuesto en serio, como primer paso.

La clasificación del gasto por *finalidades y funciones* presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Se ordenan, en primer lugar, las funciones, comenzando por las propiamente administrativas, defensa, seguridad interior, servicios sociales, servicios educativos, funciones económicas, etc. Como el conjunto de esas funciones, según el *Manual de Naciones Unidas*, superan a más de cuarenta, nuevamente el profesor Cayetano Licciardo propuso que se agruparan nuevamente esas en grupos menores, teniendo en cuenta cierta semejanza en la naturaleza del servicio. La actual clasificación del gasto por finalidades y funciones es 1. administración gubernamental, 2. servicios de defensa y seguridad, 3. servicios sociales, 4. servicios económicos, y 5. deuda pública

Creemos oportuno mantener el concepto de finalidades, pero nos parece un absurdo que, con el deseo de reagrupar los servicios, se mezclen cosas distintas por su naturaleza. Respecto a la finalidad 2, servicios de defensa y seguridad, no tiene nada que ver la defensa con la seguridad interior. La defensa son las acciones inherentes a la defensa nacional, mientras que la seguridad son las acciones inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes. En cuanto a la finalidad 3, servicios sociales, es una mezcolanza de cosas: prestación de servicios de salud; asistencia social; seguridad social; educación; cultura; ciencia y técnica; trabajo, vivienda y urbanismo; agua potable y alcantarillado. ¡Todo es social en la viña del señor!

La *clasificación del gasto por categoría programática* y *por fuente de financiamiento* es interesante y útil para analizar a los efectos de estudiar su estado actual, si algunos programas deben desactivarse, si deben fusionarse, si deben transferirse. Estudiar su eficiencia, su economicidad, su eficacia actual a través de la "*New Public Management*".

La clasificación implica la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto (programa, subprograma, proyecto, actividad y obra). En cuanto a las fuentes de financiamiento, consiste en presentar los gastos públicos según los tipos genéricos de recursos empleados para el financiamiento: "Tesoro nacional", "recursos propios", "fondos con afectación específica", "crédito interno o externo".

5.2. Versión sexta. Edición 2016

Se tiene en cuenta como estructura básica de organización pública la que se establece en las leyes 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Esas leyes disponen su alcance a todo el sector público nacional, el cual está integrado por la Administración nacional, conformada, a su vez, por la Administración central, los organismos descentralizados, las instituciones de seguridad social; las empresas y sociedades del Estado, los entes interestaduales; las universidades nacionales, los fondos fiduciarios, las obras sociales estatales y otros entes que, si bien pertenecen al sector público nacional no financiero, no revisten el carácter de empresa o sociedad del Estado y no consolidan en el presupuesto de la Administración nacional, y por el sector público nacional financiero, integrado por el sistema bancario oficial, empresas públicas financieras y otras instituciones públicas financieras.

Esta definición es precisamente la que explica la cobertura que se considera en la formulación de las clasificaciones presupuestarias.

En la pág. 69 define a las contribuciones figurativas como recursos de la AC, OD e ISS para financiar gastos de la AC, OD e

ISS. En la versión 2003 hemos aclarado este concepto de contribuciones y gastos figurativos. La versión 2016 agrega como último párrafo que se trata de ingresos de fondos que no tienen contraprestación, devolución ni costo.

En la pág. 70 establece que, desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. Es una definición financiera no económica. Desde el punto de vista económico, en el Estado los únicos recursos son los tributarios y no tributarios. Los de fuentes financieras son deuda pública.

En las págs. 188 y siguientes, punto 5, trata el concepto de *transferencias* y explicita algunos ítems, pero sin modificar el concepto original.

En la pág. 215, punto 9, acerca de los *gastos figurativos*, explicita mejor estos términos, pero sin modificar la versión 2003.

En general, no hay grandes cambios respecto a la versión 2003. Hay cambios más de carácter contable o nominal. Por ejemplo, lo que antes era "contribuciones" ahora es "aportes y contribuciones". Antes se hablaba de "endeudamiento público", ahora se titula "colocación de deuda". Donde estaba "y etc.", ahora dice "y otros". Donde antes decía "activos financieros", ahora señala "incremento de activos financieros". Donde decía "títulos y valores", ahora dice "adquisición de títulos y valores". Antes, "servicio de la deuda en moneda extranjera", ahora, "servicio de la deuda colocada en moneda extranjera". En "gastos en personal", se agregó "personal contratado", y otras que no hacen a la problemática que estamos considerando en nuestro estudio.

6. EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL 2020

6.1. Antecedentes doctrinarios y personales

Permítasenos citar algunos párrafos del profesor Dr. José A. Terry, que fuese Ministro de Hacienda de tres presidentes argentinos, Luis Sáenz Peña (1889-1895), Julio A. Roca (1898-1904) y

Manuel Quintana (1904-1906). En sus apuntes taquigráficos *Finanzas*, de 1898, al asumir la cátedra "Finanzas" en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, decía a los alumnos presentes:

> Nuestro texto será el Presupuesto Nacional del último año.
>
> Quiero enseñarles finanzas argentinas con presupuesto argentino y con historia argentina. La mayor parte de los escritores alemanes, tan dados a las especulaciones científicas, establecen que la economía política es una rama de la ciencia política porque esta se encarga de estudiar el Estado en su naturaleza propia y en sus múltiples manifestaciones externas. Las finanzas es una rama de la economía política y los principios que rigen a una rigen a la otra, modificados o ampliados por razón del sujeto. El sujeto de la ciencia financiera es el Estado. Pues bien es lógico principiar por conocer el Estado, como ente, como organismo económico. ¿Quién ha formado el presupuesto? El Estado por medio de uno de sus órganos que es el Gobierno. Conocer el Estado es conocer el sujeto de la ciencia y arte de las finanzas, es conocer al autor de la ley de leyes financieras.

Qué lección cuando todavía se sigue ignorando entre nuestros políticos, académicos y dirigencia general estos principios.

El gran pensador Juan B. Alberdi decía que "el presupuesto es el barómetro que señala el grado de buen sentido y de civilización de un país".

Nosotros, por nuestra parte, manifestamos que, *si el Estado no funciona, tampoco funcionará el sistema empresario privado.*

Permítasenos hacer un breve comentario del poco respeto académico y político que se tiene en nuestro país en temas relacionados con las finanzas públicas (concepto, por otra parte, obsoleto). Hoy se habla de economía del sector público, o, mejor aún, de economía del Estado. La expresión economía del sector público proviene del país del norte, porque en el fondo surge del modelo de la macroeconomía, que distingue cuatro sectores: el sector familias, el sector empresas, el sector externo y el sector gobierno. Esto no es correcto, porque la economía del Estado

comprende e influye positiva o negativamente sobre los cuatros sectores. Por eso nosotros preferimos hablar de "economía del Estado", como lo desarrollamos en la 1.ª sección.

Históricamente, la Secretaría de Hacienda de la Nación figura en el organigrama del Ministerio de Economía. Es decir, el secretario de Hacienda no participa en la reunión de ministros con el presidente de la República, y, desde el punto de vista laboral, tiene la misma jerarquía que la Secretaría de Deportes o cualquier otra secretaría.

En Alemania, por ejemplo, el ministro de Hacienda tiene función ministerial, pero, además, es *primus inter pares*. Es decir, cualquier resolución que formule el ministro de Hacienda, para ser cuestionada por cualquier otro ministro, debe contar con el aval de la totalidad de los miembros del Gabinete de Ministros y la del Canciller.

Durante una pasantía realizada en enero de 1982 en el Ministerio Federal de Finanzas alemán, le preguntamos a un alto funcionario por qué sus sueldos eran mayores que los de un *CEO* de una empresa como Mercedes Benz. Nos respondió: "Muy sencillo. El *CEO* tiene la responsabilidad ante 200.000 empleados, nosotros tenemos responsabilidad ante 80.000.000 de ciudadanos".

Otro ejemplo que señala el desconcierto en este tema, que consideramos que es urgente y necesario encarar si queremos salir de la crisis casi secular en la que nos encontramos y que nos ha llevado a la decadencia como país en el concierto mundial, desconcierto como sociedad y descontento de sus ciudadanos.

A principios de la década anterior, el Ministerio de Economía pasó a llamarse Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, como si las finanzas públicas no formaran parte de la economía. Al asumir el presidente Mauricio Macri, el Ministerio de Economía pasó a llamarse Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, como si hacienda y finanzas no fuese lo mismo. En la 1.ª sección hemos explicado con bastante detalle este tema.

A nivel personal, cuando volvimos de Alemania gracias a una beca del Servicio Alemán de Intercambio Académico (1985/1986), en plena crisis del Plan Austral, fuimos a la librería El Ateneo de la calle Florida. Nos acercamos a la sección Economía y pregunta-

mos al empleado qué libros tenían de Finanzas públicas. Nos miró un poco sorprendido por la pregunta. Ahí abajo hay algo. Estaba ahí escondido un viejo libro del profesor Ahumada, de Córdoba; otro de Manuel de Juano, de Rosario. Un libro del profesor cordobés Héctor Villegas, el libro *Teoría y práctica de hacienda pública* del matrimonio Musgrave, y *Finanzas públicas* de Horacio Núñez Miñana. Preguntamos cómo es que no tienen el libro *Economía del sector público* de Joseph Stiglitz. Por supuesto, nos dijo, lo tenemos en el sector Macroeconomía. Si uno lee los índices de los tres últimos autores citados (Musgrave, Núñez Miñana y Stiglitz), observará que sus contenidos son exactamente lo mismo, a pesar de que los títulos sean distintos.

Otro ejemplo: cuando asistimos a reuniones académicas de universidades privadas o públicas, solemos previamente visitar las bibliotecas para observar las novedades existentes sobre finanzas públicas. Generalmente tienen dos o tres libros en inglés, y nada más. Lo extraordinario del caso es que no tienen ni siquiera los volúmenes impresos que editaba la Secretaría de Hacienda de la Nación sobre el *Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional*.

Ante nuestra queja, hemos recibido como respuesta de una bibliotecaria: “Lo que pasa es que usted es un especialista”, lo que nos obligaba a sonreír sobre la ignorancia argentina. Asimismo, llama la atención que muchos profesores de esas casas de estudio en algún momento de su vida profesional llegan a ser ministros de Economía o secretarios de Hacienda de la Nación.

6.2. Contenido del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020

Es muy importante leer el contenido del Mensaje porque es un breve tratado de política fiscal que todo estudiante de economía debería conocer, entender, criticar, así comoofrecer alternativas razonables como estudiante, y posteriormente como profesional. En la 1.ª sección de este ensayo hemos comentado y destacado la importancia que tiene la economía del Estado en el sistema u orden económico de cualquier país. No conocer en serio el orden público

lleva al fracaso de cualquier decisión económica que se tome ¿No le ha llamado la atención que en setenta y cinco años (1945-2020) hayamos tenido ochenta y cinco ministros de Economía?

CONTENIDO DEL MENSAJE

1. LA ECONOMÍA ARGENTINA
   1.1. Contexto general
   1.2. Contexto economía argentina en 2019
   1.3. Proyecciones macroeconómicas

2. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA PRESUPUESTARIA 2020
   2.1. Las prioridades de las políticas públicas
   2.2. Política de inversión pública
   2.3. La vinculación del presupuesto con los objetivos de desarrollo sostenible

3. POLÍTICA FISCAL
   3.1. Metas fiscales
   3.2. Política fiscal en 2020
   3.3. Ingresos y gastos del sector público no financiero
   3.4. Estimación de los recursos tributarios
   3.5. Gastos tributarios
   3.6. Riesgos fiscales
   3.7. Política fiscal en perspectiva
   3.8. Resultado fiscal y endeudamiento

4. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2020
   4.1. Recursos
   4.2. Gasto público
   4.3. Resultado final
   4.4. Fuentes y aplicaciones financieras

4.5. Análisis de gastos por finalidad y función
4.6. Presupuesto de divisas de la Administración Nacional

5. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL 2020
5.1. Los otros entes del sector público nacional
5.2. El presupuesto consolidado del sector público nacional

Luego, se incluye el texto de ley del *Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional 2020*, con su articulado y su remisión a las "Planillas anexas al articulado": Administración nacional, Administración central, organismos descentralizados e institutos de seguridad social.

Hay una sección "*Fascículos Jurisdicción Entidad*": "Planilla detalle Jurisdicción Entidad"; y otra "*Anexo estadístico y ubicación geográfica*", que comprende: "Cuadros comparativos-Administración nacional"; "Cuadros comparativos-Administración central"; "Cuadros comparativos-organismos descentralizados e institutos de seguridad social"; "Estadístico-Administración nacional: programa, subprograma, actividad por ubicación geográfica, jurisdicción, subjurisdicción o entidad e inciso"; "Estadístico-Administración central"; "Estadístico-organismos descentralizados e instituciones de seguridad social".

En forma detallada hacemos un listado de jurisdicciones y entidades del contenido de *Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional*, para que el lector observe la complejidad de la problemática pública. No solo la complejidad, sino también la burocratización del Estado nacional.

Un colega y amigo sugirió que el listado de organismos descentralizados sea incorporado en un apéndice, pero nosotros preferimos hacer un detallado listado de la estructura institucional del sector público nacional con el propósito de que el lector conozca, a través de sus nombres, cada una de las instituciones que conforman el Estado nacional, valorice si está de acuerdo en que se gaste el aporte de sus impuestos en forma directa o indirecta y pueda expresarse al respecto, que conozca cómo se gasta bien o

se despilfarra el dinero o se asignan mal los recursos públicos. Es un principio elemental de la democracia: todo debe ser transparente y no ocultar nada al ciudadano.

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2020

El presente *ensayo* fue iniciado a fines del año 2019, para lo cual el material disponible era el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 presentado por las autoridades salientes a la Cámara de Diputados de la Nación el 15 de setiembre de ese año, pero terminó el año sin ser sancionado.

A los efectos de nuestro estudio era suficiente contar con el Proyecto 2020 y hacer comparaciones con el año 2000, a la espera de que el Gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019 presente su *Programa Económico* y su *Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2021*, ya que durante el año 2020 hará uso de la cláusula de prórroga del Presupuesto 2019.

Entretanto seguiremos trabajando con los datos disponibles porque nuestros estudios tienen carácter más bien global antes que coyuntural. Cuando se disponga del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, lo incorporaremos al trabajo.

A. Administración Pública Central

1. Jurisdicciones

J. 01-Poder Legislativo Nacional
J. 02-Poder Judicial de la Nación
J. 10-Ministerio Público
J. 20-Presidencia de la Nación
J. 25-Jefatura de Gabinete de Ministros
J. 30-Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
J. 35-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
J. 40-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
J. 41-Ministerio de Seguridad

J. 45-Ministerio de Defensa
J. 50-Ministerio de Hacienda
J. 51-Ministerio de Producción y Trabajo
J. 52-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
J. 57-Ministerio de Transporte
J. 70-Ministerio de Educación. Cultura, Ciencia y Tecnología
J. 85-Ministerio de Salud y Bienestar Social
J. 90-Servicio de la Deuda Pública
J. 91-Obligaciones a cargo del Tesoro

Nota: el presidente Dr. Alberto Fernández, al asumir el 10 de diciembre de 2019, modificó sustancialmente la estructura ministerial, no en función de los servicios públicos que se supone que el Gobierno nacional pueda ofrecer para cubrir las distintas necesidades sociales de la comunidad, sino, al contrario, en función de los distintos grupos políticos que forman parte de la alianza que lo llevó al poder, para lo cual incrementó el número de ministerios y dividió otros ya existentes sin ningún sentido de *public management*. Es decir, como consecuencia de esta nueva estructura, se incrementará el gasto público y la burocracia, no la eficiencia en el uso de los recursos ni tampoco en la eficacia y gestión gubernamental, dada la cantidad de personas que participan en la toma de decisiones.

Lo único positivo es que el poder real de las decisiones jurisdiccionales está en el jefe de Gabinete, que controla la asignación de las partidas presupuestarias, y, por consiguiente, algunos nuevos ministerios carecerán de recursos para su funcionamiento y serán simples figuras decorativas.

Ministerios creados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo sustentable; Ministerio de Cultura; Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat; Ministerio de la Mujer, Género y Diversidad; Ministerio de Turismo y Deportes; Ministerio de Cultura; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud. Ministerio de Desarrollo Social.

Nueva Estructura Ministerial

Poder Ejecutivo Nacional

Jefatura de Gabinete de Ministros (PJ)
Ministerio del Interior (La Cámpora)
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (PJ)
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (PJ)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (La Cámpora)
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (PJ)
Ministerio de Cultura (Independiente)
Ministerio de Defensa (PJ)
Ministerio de Desarrollo Productivo (Independiente)
Ministerio de Desarrollo Social (PJ)
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (PJ)
Ministerio de Economía (Independiente)
Ministerio de Educación (PJ)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Independiente)
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Frente Patria Grande)
Ministerio de Obras Públicas (PJ)
Ministerio de Seguridad (Independiente)
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (PJ)
Ministerio de Transporte (Frente Renovador)
Ministerio de Turismo y Deportes (Independiente)

2. Organismos descentralizados e institutos de seguridad social

E. 100-Auditoría General de la Nación
E. 101-Fundación Miguel Lillo
E. 103-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
E. 105-Comisión Nacional de la Energía Atómica (CNEA)
E. 106-Comisión Nacional de Actividades Espaciales
E. 107-Administración de Parques Nacionales
E. 108-Instituto Nacional del Agua

E. 109-Sindicatura General de la Nación (SIGEN)
E. 112-Autoridad Regulatoria Nuclear
E. 113-Teatro General Cervantes
E. 114-Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)
E. 116-Biblioteca Nacional "Doctor Mariano Moreno"
E. 117-Instituto Nacional del Teatro
E. 118-Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
E. 119-Instituto Nacional de Promoción Turística
E. 120-Agencia de Deporte Nacional
E. 121-Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG)
E. 200-Registro Nacional de las Personas
E. 201-Dirección Nacional de Migraciones
E. 202-Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
E. 203-Agencia Nacional de Seguridad Vial
E. 205-Agencia de Administración de Bienes del Estado
E. 206-Centro Internacional para los Derechos Humanos
E. 207-Ente Nacional de Comunicaciones
E. 208-Agencia Nacional de Materiales Controlados
E. 209- Agencia de Acceso a la Información Pública
E. 250- Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal
E. 450-Instituto Geográfico Nacional
E. 452-Servicio Meteorológico Nacional
E. 470-Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares
E. 602- Comisión Nacional de Valores
E. 603-Superintendencia de Seguros de la Nación
E. 604-Dirección Nacional de Vialidad
E. 606-Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
E. 607-Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
E. 608-Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)
E. 609-Instituto Nacional de Vitivinicultura

E. 612-Tribunal de Tasación de la Nación
E. 613-Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento
E. 614-Instituto Nacional de Semillas
E. 620-Tribunal Fiscal de la Nación.
E. 622-Instituto Nacional de la Propiedad Industrial
E. 623-Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria
E. 624-Servicio Geológico Minero Argentino
E. 651-Ente Nacional Regulador del Gas
E. 652-Ente Nacional Regulador de la Electricidad
E. 661-Comisión Nacional de Regulación del Transporte
E. 664-Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos
E. 669-Administración Nacional de Aviación Civil
E. 670-Unidad de Información Financiera
E. 802-Fondo Nacional de las Artes
E. 804-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
E. 850-Administración Nacional de la Seguridad Social
E. 852-Superintendencia de Riesgos del Trabajo
E. 902-Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones “Licenciada Laura Bonaparte”
E. 903-Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer
E. 904-Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica
E. 905-Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante
E. 906-Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS)
E. 908-Hospital Nacional “Profesor Alejandro Posadas”
E. 909-Colonia Nacional “Dr. Manuel A. Montes de Oca”
E. 910-Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur “Dr. Juan Otimio Tesone”
E. 914-Superintendencia de Servicio de Salud
E. 915-Instituto Nacional del Cáncer (INC)

E. 916-Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ALLAP)
E. 917-Agencia Nacional de Discapacidad
E. 918-Instituto Nacional de la Mujer

B. Los otros entes del sector público nacional

1. Fondos fiduciarios

Fondo fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDF)
Fondo fiduciario para la Vivienda Social
Fondo fiduciario de Infraestructura Regional (FFIR)
Fondo fiduciario de Capital Social
Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica
Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)
Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH)
Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE)
Fondo Fiduciario de Desarrollo Productivo (FONDEP)
Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina
Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residencial de Gas (FFGAS)
Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria
Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software
Fondo Fiduciario Programa Hogar, Ley 26.020
Fondo Fiduciario de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria
Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR)
Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO)
Fondo Fiduciario para la Cobertura Universal de Salud (FFCUS)
Fondo Fiduciario para Energías Renovables
Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU)
Fondo Fiduciario para la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS)

Fondo Fiduciario de Garantías Argentino (FOGAR)

Fideicomiso PPP (participación público privado) Red de Autopistas y Rutas Seguras (PPP RARS)

Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUES)

Fondo Fiduciario Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio Urbana

En el Proyecto de ley de Presupuesto 2001 figuraban ocho fondos fiduciarios en el Presupuesto de la Administración Nacional. En el Proyecto de Presupuesto 2020 figuran veintiséis fondos fiduciarios *fuera* del Presupuesto de la Administración nacional. Tienen ingresos por 198.062.584.000 de pesos y gestionan 163.417.011.000 de pesos, teniendo a su vez endeudamiento por 102.553.206.000 de pesos.

2. Empresas y sociedades del Estado nacional

Administración de Infraestructuras Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF)

Aerolíneas y Austral

Administración General de Puertos Sociedad del Estado (AGP)

Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima (AR-SAT)

Belgrano Cargas y Logística SA

Casa de Moneda Argentina SE

Contenidos Públicos SE (Secretaría de Medios y Comunicaciones Públicas de señales de TV de Encuentro, Pakapaka, Deport TV, Plataforma Contar)

Corredores Viales SE (CVSA)

Correo Argentino SA

Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA).

Desarrollo de Capital Humano Ferroviario SA (administra recursos humanos ferroviarios)

Dioxitek (insumos para la salud y sistema eléctrico nacional)

Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA.SE)

EDUC.AR (Ministerio de Educación)
Fábrica Argentina de Aviones (FADEA)
Dirección General de Fabricaciones Militares (FM)
Ferrocarriles Argentinos SE
Desarrollo de Agronegocios y Emprendimientos Productivos e Innovativos (INTEA SA)
Intercargo SA (atención en tierra de aeronavíos)
Radio Universidad Nacional del Litoral (LT10 UNL)
Nucleoeléctrico Argentino SA (NASA)
Operatoria Ferroviaria SE (OF SE)
Playas Ferroviarias SE (desarrolla proyectos integrales en las playas ferroviarias de Palermo, Caballito y Liniers)
POLO (polo de producción audiovisual)
Radio y Televisión RTA SE (administra los medios de comunicación estatales)
Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (SRT UNC).
Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR SACyN) (privatizada en la década de los noventa y reestatizada en 2007)
Agencia Nacional de Noticias (TELAM SE)
Empresa argentina de servicios y desarrollos tecnológicos de alto valor agregado (VENG SA)
Yacimiento Carbonífero de Río Turbio (YCRT)
Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD)

Nota: llama la atención que AySA SA, empresa pública del Estado nacional, no figura en el detalle de empresas y sociedades del Estado nacional.

3. Otros entes del sector público nacional

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Comisión Nacional Antidopaje
Instituto Nacional de la Música (INAMU)
Instituto Nacional de cine y Artes Audiovisuales (INCAA)

Unidad Especial Sistema Transmisión de Energía Eléctrica (UESTEE)

Sistemas Policía Federal (SBPFA)

Obra Seguridad Social Policía Federal (OSSPF)

Instituto Obra Social Fuerzas Armadas (OSFA)

Instituto Nacional de Seguridad Social de Jubilados y Pensionados (INSSJP)

Estos "otros entes" tienen ingresos por 448.186,2 millones y gestionan 435.284,7 millones de pesos. Junto a entidades como AFIP y INSSJP (PAMI) y las obras sociales de la Policía Federal y Fuerzas Armadas, están entidades como el Instituto Nacional de la Música, el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, y la Comisión Nacional Antidopaje, que deben estar incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional.

C. Universidades nacionales

CUADRO 2
UNIVERSIDADES NACIONALES PRESUPUESTO 2020
DISTRIBUCIÓN DE CRÉDITOS -En Pesos-

Universidades Nacionales	Salud	Educación y Cultura	Ciencia y Técnica	TOTAL
Buenos Aires	1.760.969.512	33.240.989.993	99.797.372	35.101.756.877
Catamarca	-	2.603.914.722	9.544.214	2.613.458.936
Centro de la Provincia de Buenos Aires	15.745.160	2.968.413.178	11.427.634	2.995.585.972
Comahue	18.241.230	3.944.918.277	13.706.824	3.976.866.331
Córdoba	350.329.144	13.173.546.617	41.368.480	13.565.244.241
Cuyo	117.342.388	7.632.439.065	23.384.107	7.773.165.560
Entre Ríos	-	2.340.098.501	7.311.786	2.347.410.287
Formosa	-	1.491.615.705	5.087.857	1.496.703.562
General San Martin	-	2.418.585.964	6.781.589	2.425.367.553
General Sarmiento	-	1.251.200.887	4.411.805	1.255.612.692
Jujuy	-	2.330.044.487	7.427.523	2.337.472.010
La Matanza	16.936.967	3.116.798.641	8.747.309	3.142.482.917
La Pampa	-	1.985.842.023	6.928.562	1.992.770.585
La Patagonia San Juan Bosco	16.122.050	3.206.895.826	9.168.048	3.232.185.924
La Plata	53.859.767	13.287.431.354	46.053.830	13.387.344.951

La Rioja	97.908.898	2.188.482.778	6.550.868	2.292.942.544
Litoral	20.091.324	4.951.856.049	18.082.843	4.990.030.216
Lomas de Zamora	-	2.688.447.193	7.279.760	2.695.726.953
Lujan	-	2.543.042.755	7.659.429	2.550.702.184
Mar del Plata	-	4.059.544.403	16.357.345	4.075.901.748
Misiones	-	2.827.671.248	9.675.353	2.837.346.601
Nordeste	20.649.368	5.384.717.644	15.259.958	5.420.626.970
Quilmes	-	1.588.043.592	5.208.903	1.593.252.495
Río Cuarto	-	2.809.857.033	13.479.278	2.823.336.311
Rosario	76.383.291	9.528.100.724	29.541.948	9.634.025.963
Salta	-	3.223.266.672	12.129.829	3.235.396.501
San Juan	-	5.336.044.982	18.039.089	5.354.084.071
San Luis	-	3.420.779.292	14.067.789	3.434.847.081
Santiago del Estero	13.410.309	1.935.120.151	7.237.303	1.955.767.763
Sur	17.195.241	3.684.046.847	14.499.716	3.715.741.804
Tecnológica	-	12.234.044.461	30.222.646	12.264.267.107
Tucumán	35.660.993	8.916.367.537	32.043.569	8.984.072.099
La Patagonia Austral	-	1.833.195.246	5.585.019	1.838.780.265
Lanús	-	1.315.507.193	4.421.604	1.319.928.797
Tres de Febrero	-	1.383.470.311	4.448.187	1.387.918.498
Villa María	12.524.341	1.095.934.308	3.987.704	1.112.446.353
De las Artes	-	1.980.048.764	5.758.664	1.985.807.428
Chilecito	-	778.544.797	3.276.156	781.820.953
Noroeste de la Provincia de Buenos Aires	-	940.356.280	3.597.568	943.953.848
Río Negro	4.707.605	1.648.024.841	5.092.001	1.657.824.447
Chaco Austral	12.053.389	506.515.275	2.573.385	521.142.049
Avellaneda	-	842.100.634	737.356	842.837.990
Del Oeste	-	428.640.369	745.275	429.385.644
Tierra del Fuego	-	811.697.319	763.528	812.460.847
Moreno	-	737.556.318	745.275	738.301.593
Arturo Jauretche	11.980.887	1.155.141.401	737.356	1.167.859.644
José Clemente Paz	-	823.694.019	726.204	824.420.223
Villa Mercedes	-	350.410.585	732.259	351.142.844
Comechingones	-	125.326.306	732.259	126.058.565
Hurlingham	-	615.503.485	724.962	616.228.447
Alto Uruguay	-	105.895.977	738.302	106.634.279
Rafaela	-	257.868.849	732.259	258.601.108
San Antonio de Areco	-	202.783.035	724.962	203.507.997
Guillermo Brown	-	105.262.070	725.071	105.987.141
Pedagógica Nacional	-	324.861.512	763.382	325.624.894
Scalabrini Ortiz	-	104.338.622	725.071	105.063.693

Defensa Nacional	-	151.846.968	724.962	152.571.930
SUBTOTAL	2.672.111.864	190.936.693.085	609.001.337	194.217.806.286
Programa de Incentivos		250.000.000	250.000.000	
Universidades de Reciente Creación		500.000.000		500.000.000
Gastos para Ciencia y Técnica		500.000.000	500.000.000	
Gastos de funcionamiento SIU		98.009.600	98.009.600	
SUBTOTAL		598.009.600	750.000.000	1.348.009.600
Total General	2.672.111.864	191.534.702.685	1.359.001.337	195.565.815.886

En el año 2007 funcionaban 37 UN. En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 figuran 57 UN. Es decir, en el término de trece años se han creado 20 UN. El listado muestra las UN y los créditos asignados sin ningún detalle adicional de qué servicios prestan, cuáles son las disciplinas que ofrecen, la cantidad de alumnos que asisten, el nivel académico. En el artículo 12 del texto de la Ley de Presupuesto Nacional figura el monto de las transferencias del Tesoro nacional.

D. Entidades no contenidas explícitamente en el Presupuesto Nacional

Entidades que no figuran explícitamente en el *Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional*, pero deberían forma parte de la Administración nacional en forma explícita para su formulación y control.

Fondos específicos (3)

Fondo Especial del Tabaco
Fondo Especial de Salto Grande
Fondo Solidario de Redistribución

Institutos y fundaciones (7)

Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina
Corporación Vitivinícola Argentina
Fundación Argentina de Nanotecnología

Fundación Dr. Manuel Sadosky de Investigación y Desarrollo de las Tecnologías de la Investigación y las Comunicaciones
Instituto Nacional de Investigación para el Desarrollo Sustentable
Fundación ArgenINTA

Entidades interestaduales (3)
Investigaciones Aplicadas (INVAP)
Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería (ENSI)
Mercado Central

Entes binacionales (4)
Comisión Técnica Mixta Salto Grande
Ente Binacional Yacyretá
Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP)
Comisión Binacional Puente Buenos Aires-Colonia

Obras sociales estatales (7)
Instituto Obra Social del Ejército
Dirección de Salud y Acción Social de la Armada
Dirección General de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea
Dirección General de Sanidad Policial y Obra Social de la Policía Federal Argentina
Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Federal
Obra Social del Poder Judicial de la Nación
Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación

Bancos Oficiales (3)
Banco Central de la República Argentina (BCRA)
Banco de la Nación Argentina (BNA)
Banco de Inversión y Comercio Exterior SA (BICE)

Empresas financieras (8)
Carlos Pellegrini SA, Gerente de Fondos Comunes de Inversión

Nación Seguros de Vida SA
Nación Seguros de Retiro SA
Nación AFJP SA
Nación Bursátil SA
Nación Fideicomisos SA
Nación Factoring SA
Nación Leasing SA

Institutos de la vivienda (2)
Instituto de Vivienda del Ejército
Instituto de Vivienda de la Fuerza Aérea

Hemos explicitado *intencionalmente* la composición y estructura organizativa-administrativa del Estado nacional para que el ciudadano común y la clase dirigente en general observen en qué instituciones se invierten los recursos de los contribuyentes cuya recaudación requiere tanto esfuerzo.

E. Observaciones generales del Mensaje 2020

Trataremos de efectuar algunas breves observaciones del contenido del Mensaje, especialmente el capítulo 3, "Política fiscal". El punto 1.3, "Proyecciones macroeconómicas", refleja los incrementos de los componentes que forman la base de la macroeconomía: estimaciones del producto interno bruto, el consumo, la inversión, las exportaciones y las importaciones.

No nos detendremos en eso, aun cuando en un estudio más profundo habría que conocer la *metodología* para estimar esas variables en una sociedad como la nuestra, que no tiene moneda, con políticas económicas que no tienen el menor sentido de continuidad. Pasamos de país marginal a emergente; de emergente, a crisis recurrente; de crisis recurrente, a intentos de estabilización, y nuevamente se repite el ciclo secular decadente por no lograr un orden económico-social sustentable, basado en sacrificio, eficiencia económica y bienestar social.

Nos concentraremos especialmente en el análisis de los recursos y de los gastos que en el Mensaje no reflejan su verdadera significación, ya que a lo largo del ejercicio se efectúan ajustes presupuestarios reiterados, alterando completamente lo que sancionó el Parlamento nacional.

¿Cuáles son las causas de la existencia de tal *desfasaje* entre lo presupuestario y el cierre del ejercicio? El ME, a través de la Secretaría de Hacienda de la Nación, *Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal*, estima los recursos. La Secretaría de Hacienda de la Nación, a través de la *Oficina Nacional de Presupuesto*, informa a las jurisdicciones de la Administración nacional los niveles de crédito fijado para cada una de ellas. Las jurisdicciones, por su parte, formulan sus necesidades, que elevan a la Oficina Nacional de Presupuesto, que siempre superan enormemente los niveles establecidos por la Secretaría de Hacienda. Se efectúan reuniones entre funcionarios de la ONP y cada una de las jurisdicciones y entidades. Se llega a un nivel de crédito que no se puede reducir, si no las jurisdicciones no pueden funcionar, por lo que se percibe la presión política de cada jurisdicción. Por consiguiente, el problema se resuelve *inflando* las proyecciones de los recursos a recaudar a lo largo del ejercicio.

Muy distinta es la metodología alemana para estimar la recaudación fiscal. En el "c*álculo realista de los ingresos tributarios futuro*s" las estimaciones de la recaudación fiscal se efectúan por un *grupo de trabajo* al que pertenecen, junto con los Ministerios Federales de Finanzas y de Economía, el Deutsche Bundesbank (Banco Central Federal), la Oficina Federal de Estadística, los Ministerios de Finanzas de los Länder (Estados federales), *cinco importantes institutos de investigaciones económicas independientes*, así como la Unión Federal de Asociaciones Centrales Comunales.

Las estimaciones se realizan sobre la base del derecho tributario vigente y de las proyecciones a mediano plazo del desarrollo de la economía general. *Conclusión*: al cierre del ejercicio, la *diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado* resulta un desvío del 1% al 5% como máximo.

Del extenso c*ontenido del Mensaje* nos concentramos en lo siguiente: del capítulo 3, "Política fiscal", puntos 3.3, "Ingresos y

gastos del sector público no financiero”; 3.4, “Estimación de los recursos tributarios”, y 3.5, “Gastos tributarios”. Del capítulo 4, “El Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2020 (APN)”, puntos 4.1, “Recursos”; 4.2, “Gasto público”, y 4.3, “Resultado final y los Organismos Descentralizados”. Del capítulo 5, “El Presupuesto del Sector Público Nacional 2020”, puntos 5.1, “Los Otros Entes del Sector Público Nacional 2020”; 5.1.1, “Fondos fiduciarios del Sector Público Nacional”; 5.1.2, “Empresas y Sociedades del Sector Público Nacional”; 5.1.3, “Otros Entes del Sector Público nacional”, y 5.2, “El Presupuesto consolidado del Sector Público Nacional”.

Capítulo 3, “Política fiscal”

Punto 3.3, “Ingresos y Gastos del Sector Público no Financiero”

El siguiente cuadro muestra los ingresos tributarios y contribuciones, distribuidos entre Nación, provincias y otros entes en millones de pesos:

CUADRO 3
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES DISTRIBUCIÓN ENTRE NACIÓN, PROVINCIAS Y OTROS ENTES
Millones de pesos y % del PIB

Conceptos	Administración Nacional					Otros entes del S.P.N.no Financiero		Provincias		Total
	Adm. Central		Org. Descent.	Inst. Seg. Soc.	Total Adm. Nac.	Fondos Fiduciarios [1]	Otros Entes [2]	Coparticipación Federal [3]	Otras Transf. Autom. [4]	
	Tesoro	Fondos Afect.								
Ganancias	444.423	34.578	0	0	479.001	0	28.682	939.702	62.198	1509.583
Bienes Personales	16.016	979	3	0	16.998	0	824	22.862	2.666	43.351
IVA Neto de Reintegros	731.847	46.431	0	230.369	1008.647	0	43.275	1.126.778	98.931	2.277.631
Internos Coparticipados	45.578	2.892	0	0	48.470	0	2.399	70.173	5.201	126.243
Ganancia Mínima Presunta	52	3	0	0	56	0	3	81	6	145
Derechos de Importación	185.719	6.736	23.395	0	215.849	0	4.181	0	0	220.030
Derechos de Exportación	498.670	18.086	0	0	516.756	0	10.009	0	0	526.765
Tasa Estadística	17.443	23.635	18.715	0	59.793	0	1.158	0	0	60.952
Combustibles	18.275	663	0	52.243	71.181	64.535	3.940	0	46.380	186.036
Monotributo Impositivo	0	0	0	18.130	18.130	0	502	7.770	0	26.402
Créd. y Déb. Bancar. y Otras Op.	0	0	0	544.376	544.376	0	10.543	0	0	554.919
Otros Tributarios	5.472	6.145	8.034	11.472	31.123	0	5.129	8.174	9.109	53.534
Aportes y Contrib. a la Seg. Soc.	0	3.547	23.935	1580.320	1607.802	0	222.168	0	0	1829.970
Total	1963.496	143.695	74.082	2.436.911	4.618.183	64.535	332.811	2.175.540	224.491	7.415.559

Punto 3.4, “Estimación de los recursos tributarios”

El siguiente cuadro expresa la estructura de impuestos y, como subtotal, los aportes y contribuciones a la seguridad social, tanto en términos nominales como en porcentaje del producto bruto interno (PBI), lo que nos permite medir la presión tributaria que se ejerce mediante estos impuestos sobre la población en general:

CUADRO 4
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL
Millones de pesos y % del PIB

Concepto	Millones de pesos		En % del PIB	
	2019	2020	2019	2020
Ganancias	1.089.213	1.509.583	5,00	4,77
Bienes Personales	29.451	43.351	0,14	0,14
IVA Neto de Reintegros	1.554.155	2.277.631	7,14	7,19
Impuestos Internos Coparticipados	87.949	126.243	0,40	0,40
Ganancia Mínima Presunta	1.726	145	0,01	0,00
Derechos de Importación	140.106	220.030	0,64	0,69
Derechos de Exportación	353.536	526.765	1,62	1,66
Tasa de Estadística	31.028	60.952	0,14	0,19
Combustibles y Dióxido de Carbono	129.248	186.036	0,59	0,59
Monotributo Impositivo	18.725	26.402	0,09	0,08
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	363.389	554.919	1,67	1,75
Otros Impuestos	37.897	53.534	0,17	0,17
Subtotal Tributarios	**3.836.423**	**5.585.589**	**17,61**	**17,64**
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	1.247.831	1.829.970	5,73	5,78
Total	**5.084.254**	**7.415.559**	**23,34**	**23,42**

Nota: llama la atención que el título del primer cuadro sea *Ingresos tributarios y contribuciones*, y el segundo, *Recaudación tributaria total del Sector Público Nacional*. El total es el mismo. Veremos a lo largo del estudio que existe bastante incoherencia con respecto al uso de los vocablos Administración nacional, Administración pública nacional, sector público nacional, sector público, sector público argentino, lo que hace difícil la lectura, especialmente para el ciudadano.

Cabe observar un bajo porcentaje del llamado *impuesto a las ganancias* (IG). Apenas el 4,7% del producto bruto interno, cuando en países latinoamericanos alcanza hasta un 10% y en otros

países mucho más. En realidad, es un impuesto especialmente a las personas físicas. Según datos de la AFIP, los contribuyentes que pagan IG son 1.660.000 personas, frente a una población de 43.000.000 (apenas el 3,7%). En Alemania, se llama *impuesto al ingreso* (*Einkommensteuer*, *income tax* en inglés) y el 70% de la población se halla inscripta (mayores de 18 años que reciben algún ingreso) con una población de 83,2 millones.

La recaudación por *bienes personales* –BP– (0,14%), más *Ganancia Mínima Presunta* –GMP– (0,00%) y *monotributo impositivo* –MT– (0,08%) no llegan al 0,22 %, casi equivalente a lo que recauda por *tasa de estadística* (0,19%). Si hacemos un estudio de análisis costo-beneficio, vale mejor eliminar esos tres impuestos por las molestias que causan a esos contribuyentes en sus trámites personales ante la AFIP, contratación de un asesor impositivo con el pago de honorarios, más los costos implícitos que tiene AFIP en infraestructura edilicia, mobiliario, personal técnico de control y asesores jurídicos. *Como resultado neto no es un recurso, es una pérdida para el Estado.*

La tasa de estadística por su valor nominal y porcentual del PBI no es una tasa (prestación que hace el Estado a una persona determinada), sino simplemente un gravamen más a las importaciones y exportaciones. Por ejemplo, la exportación de soja no está gravada con un derecho de exportación del 33%, sino del 36%, sumando la tasa de estadística.

El resto de los impuestos son sencillamente gravámenes al *consumo*, a la *producción* y a las *actividades financieras o bancarias*. Al final del trabajo haremos nuestra propia sugerencia, cambiando este régimen impositivo por un *orden impositivo* consistente basado en la eficiencia y la equidad.

Se incluye como subtotal tributario los *aportes y contribuciones* a la seguridad social, cuando en realidad tienen una asignación específica, que es el pago de las prestaciones previsionales en la medida que funcione bien el sistema.

Finalmente, un breve comentario sobre la *presión tributaria* del 23,42% sobre el PBI. Si esa fuese la presión, no sería motivo de comentario, pues estaríamos a niveles de países desarrollados.

El problema es que ese valor porcentual está calculado a nivel nacional, es decir, sobre los 43 millones de argentinos, cuando en realidad por información oficial el 40% de la población trabaja en negro y tributa muy poco cuando compra algo. O sea que la presión tributaria nacional es sobre el 60% de la población restante, por lo que alcanza a una presión tributaria del 39,0%, a lo que hay que sumar la presión tributaria sobre los salarios, los tributos provinciales y municipales, superando fácilmente el 54% según nuestros cálculos.

Nota: no hemos sumado al impuesto a las ganancias de las personas físicas el monotributo (1.556.000 personas) porque datos de la Secretaría de Trabajo sostienen que pueden generar costos para el Estado si los aportes que hacen al sistema de seguridad social no llegan a cubrir las prestaciones que reciben del Estado.

Punto 3.5, "Gastos tributarios"

El Mensaje define el gasto tributario como el "monto de ingresos que el fisco deje de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones en relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo". Es decir, se deja de pagar el impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias, contribuciones a la seguridad social, combustibles, internos, comercio exterior, bienes personales e impuestos diversos.

¿Quiénes reciben esas exenciones?

- Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas.
- Trabajadores que desarrollan su actividad en la Patagonia.
- Ganancias provenientes de derechos de autor.
- Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJP.

- Servicios educativos.
- Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales.
- Préstamos para la vivienda.
- Medicamentos de uso humano.
- Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos.
- Libros, folletos e impresos.
- Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas.
- Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales.
- Servicios de agencia de loterías.
- Medicina prepaga y sus prestaciones.
- Productos de panadería.
- Obras de arte.
- Promoción industrial.
- Promoción no industrial.
- Promoción de la actividad minera.
- Promoción económica de Tierra del Fuego.
- Reintegro a las ventas de bienes de capital de producción nacional.
- Promoción de las sociedades de garantía recíproca.
- Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico.
- Régimen de fomento de la educación técnica.
- Régimen de inversiones para bosques cultivados.
- Régimen de promoción de la industria del software.
- Régimen de promoción de la industria naval argentina.
- Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles.
- Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía.
- Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa.

- Régimen autopartismo argentino.
- Régimen obras de infraestructura crítica.
- Régimen de apoyo al capital emprendedor.
- Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública.

Estos gastos tributarios significan que el Estado deja de percibir en beneficio de ciertas actividades, zonas, contribuyentes o consumos, en perjuicio del resto de la población; asciende a la suma de **753.355.900.000** de pesos, o sea, el equivalente a **2,4%** del PBI.

Capítulo 4, "El Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2020"

Punto 4.1, "Recursos"

La proyección de los recursos totales de la Administración Nacional para 2020 (ver punto 4.3, Esquema A-I-F de la Administración Nacional) alcanza a 5.300.062,4 millones de pesos, pero a continuación se da un cuadro ("Recursos tributarios de la Administración nacional") cuyo monto total es de 3.010.381,2 millones de pesos; no es clara la explicación porque en el esquema A-I-F se incluyen los aportes y contribuciones a la seguridad social, que no aparecen en el cuadro de los recursos tributarios (punto 4.3).

Punto 4.2, "Gasto público"

El gasto público previsto en el Proyecto de Presupuesto para 2020 asciende a **6.086.237.3** millones de pesos. Es consistente con el cuadro que se acompaña. Lo único que se observa en el cuadro es el incremento de la inflación estimada para el ejercicio, pero en materia de obligaciones a cargo del Tesoro se incrementan en un 77,0%.

CUADRO 5

Gasto Público por Jurisdicción
En millones de pesos

JURISDICCIÓN	2019 (1)	2020 (2)	DIF. (2) - (1)	VAR.% (2)/(1)
Poder Legislativo Nacional	27.667,1	36.186,0	8.518,9	30,8
Poder Judicial de la Nación	52.629,4	68.533,1	15.903,7	30,2
Ministerio Público	18.975,2	24.712,6	5.737,4	30,2
Presidencia de la Nación	148.509,0	200.832,3	52.323,4	35,2
Jefatura de Gabinete de Ministros	13.058,0	16.829,1	3.771,1	28,9
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	75.192,9	57.861,6	-17.331,3	-23,0
Ministero de Relaciones Exteriores y Culto	17.843,5	22.570,0	4.726,5	26,5
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	21.481,6	27.933,7	6.452,1	30,0
Ministerio de Seguridad	181.992,5	235.711,4	53.718,9	29,5
Ministerio de Defensa	158.323,7	205.131,8	46.808,1	29,6
Ministerio de Hacienda	250.109,5	253.383,6	3.274,1	1,3
Ministerio de Producción y Trabajo	19.455,1	25.333,1	5.877,9	30,2
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	21.358,6	27.763,7	6.405,1	30,0
Ministerio de Transporte	122.551,9	126.444,9	3.893,0	3,2
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	229.326,2	302.353,1	73.026,9	31,8
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	2.131.286,1	3.062.858,1	931.572,0	43,7
Servicio de la Deuda Pública (*)	735.596,2	1.046.175,9	310.579,7	42,2
Obligaciones a Cargo del Tesoro	195.315,2	345.623,2	150.308,1	77,0
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	**4.420.671,7**	**6.086.237,3**	**1.665.565,6**	**37,7**

(*) Estimación de pagos de servicios de la deuda al sector privado, organismos internacionales y sector público financiero.

Punto 4.3, “Resultado final”

Aquí haremos un detallado estudio del *Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento*. En la contabilidad privada se llama balance de resultados (flujos), frente al otro balance patrimonial (Activo, Pasivo y Patrimonio Neto, stocks). Este último es imposible realizarlo en el Estado por la existencia de problemas de técnica contable. Por eso, el FMI se maneja únicamente con el balance de resultados proyectado, que expresa la gestión a realizar por el Estado en lo económico-financiero en 2020. Es muy importante el análisis de este esquema económico que refleja el plan del gobierno a través de las variables macroeconómicas.

No solo es útil para los analistas económicos, sino sobre todo para aquellos que deben tomar decisiones en el sector privado o desean participar en los proyectos de inversión del Estado nacional.

CUADRO 6

ESQUEMA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

En millones de pesos

	2019 (1)	2020 (2)	DIF. (2) - (1)	VAR.% (2)/(1)
I) INGRESOS CORRIENTES	**3.463.475,6**	**5.122.390,4**	**1.658.914,8**	**47,9**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	2.073.842,5	3.010.381,2	936.538,7	45,2
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	1.085.035,5	1.607.801,9	522.766,4	48,2
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	80.507,0	153.832,4	73.325,4	91,1
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	5.233,8	7.735,8	2.502,0	47,8
- RENTAS DE LA PROPIEDAD **(1)**	205.545,7	333.432,2	127.886,5	62,2
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	13.311,1	9.206,9	-4.104,2	-30,8
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**4.215.516,1**	**5.834.321,6**	**1.618.805,5**	**38,4**
- GASTOS DE CONSUMO	571.181,6	787.714,3	216.532,7	37,9
. Remuneraciones	444.505,6	615.333,8	170.828,2	38,4
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	126.676,0	172.380,5	45.704,5	36,1
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD **(2)**	727.980,9	1.037.219,7	309.238,8	42,5
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1.831.787,6	2.664.088,6	832.301,0	45,4
- OTROS GASTOS CORRIENTES	99,3	168,1	68,8	69,3
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.084.466,7	1.345.130,9	260.664,2	24,0
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-752.040,5**	**-711.931,2**	**40.109,3**	**-5,3**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**105.928,0**	**177.672,0**	**71.744,0**	**67,7**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	5.510,6	48.662,1	43.151,5	783,1
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	20.103,8	2.263,0	-17.840,8	-88,7
- DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	80.313,6	126.746,9	46.433,3	57,8
V) GASTOS DE CAPITAL	**205.155,6**	**251.915,7**	**46.760,1**	**22,8**
- INVERSIÓN REAL DIRECTA	94.215,5	99.923,2	5.707,7	6,1
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	99.919,8	132.288,2	32.368,4	32,4
- INVERSIÓN FINANCIERA	11.020,3	19.704,3	8.684,0	78,8
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**3.569.403,6**	**5.300.062,4**	**1.730.658,8**	**48,5**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**4.420.671,7**	**6.086.237,3**	**1.665.565,6**	**37,7**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**3.692.878,7**	**5.049.123,2**	**1.356.244,5**	**36,7**
IX) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	**-123.475,1**	**250.939,2**	**374.414,3**	**-303,2**
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-851.268,1**	**-786.174,9**	**65.093,2**	**-7,6**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	204.244,8	0,0	-204.244,8	-100,0
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	145.970,2	161.519,1	15.548,9	10,7
- INTERESES PAGADOS INTRA-ADM. NACIONAL	145.970,2	161.519,1	15.548,9	10,7
XI) FUENTES FINANCIERAS	**4.401.710,3**	**5.089.960,8**	**688.250,5**	**15,6**
- DISMINUC. DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	168.808,6	128.830,0	-39.978,6	-23,7
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	4.232.901,7	4.961.130,8	728.229,1	17,2
XII) APLICACIONES FINANCIERAS	**3.754.687,0**	**4.303.785,9**	**549.098,9**	**14,6**
- INVERSIÓN FINANCIERA	848.490,5	810.404,1	-38.086,4	-4,5
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	2.906.196,5	3.493.381,8	587.185,3	20,2

(1) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y las generadas por activos de la Adm. Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo

(2) Excluye intereses pagados Intra-Administración Nacional.

En principio, este *esquema* se presenta de dos formas: en términos nominales (pesos) y en términos de producto bruto interno. La versión en PBI permite realizar comparaciones históricas, mientras que en términos nominales es imposible no solo por la variación en el valor de la moneda, sino también por los cambios de signos monetarios que hemos tenido (peso argentino, peso ley 18,188, austral, etc.).

En segundo lugar, hay una línea que divide el esquema en dos partes: la parte de arriba de la línea es el *enfoque económico* del presupuesto, es decir, son variables de comportamiento, y la parte abajo de la línea es el *enfoque financiero* del presupuesto, cómo se financia el déficit.

Cuando los funcionarios del FMI llegan al país a controlar las cuentas del sector público argentino, analizan mediante ese esquema las distintas partidas tanto en términos nominales (pesos) como en porcentaje del producto bruto interno. De más está decir que hay que ser un verdadero experto en finanzas públicas para analizar cada partida. La importancia no solo radica en valorar cada partida, sino también en ver *qué se oculta detrás* de ese importe o por ciento del PBI.

Nada fácil, por otra parte, interpretar las cifras si no se ha *estado en la cocina* de la formulación del presupuesto tanto por el lado de los recursos como del lado del gasto público. Sobre todo cabe destacar las discusiones entre los funcionarios de las jurisdicciones y entidades con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Finalmente, en general, triunfan los funcionarios de los distintos organismos a causa de su poder político.

No hay que olvidar que la Secretaría de Hacienda de la Nación tiene la misma jerarquía organizacional que, por ejemplo, la Secretaría de Deportes. No es como en Alemania, que el ministro de Hacienda –no es secretario de Hacienda– es *primus inter pares*. Para modificar una resolución del ministro de Hacienda se requiere contar con el acuerdo pleno del Gabinete más el del Canciller, nada fácil de lograr por otra parte.

Vayamos al análisis del esquema. Lo trascribimos en términos nominales (en millones de pesos). Trabajaremos con los valores nominales para que el lector no habituado a trabajar con valores porcentuales del PBI, como lo hacen los técnicos, observe los importes de los recursos, gastos y endeudamiento público.

Observaciones:

Los *ingresos corrientes* reflejan aquellos ingresos que recibe el Estado de distintas fuentes: tributarios, aportes y contribuciones

a la seguridad social; rentas de la propiedad (son intereses), no tributarios (tasas, derechos, multas, etc.) y otros. Esos ingresos ordinarios se utilizan para cubrir los *gastos corrientes* que se refieren a los gastos de funcionamiento (personal, bienes y servicios no personales, etc.) de las instituciones, dando como diferencia el *resultado económico.* Si es positivo, es *ahorro*, y si es negativo, es *desahorro*. No es déficit financiero, es *desahorro*. Para que se entienda bien. Piense usted: ¿qué pasa en su familia o en su empresa si los ingresos son inferiores a sus gastos corrientes?

Analizando esta primera parte, podemos observar una interesante conclusión que se repite todos los años, no es solo propio de este Esquema 2020. El *resultado es negativo*. Es decir, como sucede en cualquier empresa o unidad familiar, esto no puede durar mucho tiempo porque nos estamos comiendo parte del patrimonio o nuestros ahorros. Vamos a convocatoria de acreedores o quiebra en la empresa, y, a nivel familiar, a mudarnos a un departamento más chico o vender el auto.

En el Estado esto no es posible *aparentemente* porque se traduce en resultados que llevan a default, como es costumbre desde hace muchos años. Ese default no es gratuito, Friedman diría no hay almuerzo gratuito: lleva a que nos quedemos sin mercado de capitales externos, con recesión, inflación y pobreza; y nuevo *stand-by* con el FMI.

¿Cómo puede ser que la dirigencia política –primer responsable– no actúe sobre eso y encare una solución razonable? En segundo lugar, ¿cómo es posible que el pueblo tolere esas situaciones y no se manifieste como lo ha hecho otras veces con temas mucho menos importantes?

La diferencia entre I y II, *Ingresos corrientes – Gastos corrientes*, da III, *Resultado económico* –771.931,2 M de pesos (*desahorro*). Es decir que los ingresos no alcanzan para financiar el gasto administrativo de los servicios. Esa situación no puede funcionar a corto, a mediano ni a largo plazo. Y viene siendo secular en nuestro país, sin que la dirigencia política tome conciencia de ello y la modifique sustancialmente.

I-*Aportes y contribuciones a la seguridad social* menos II-*Prestaciones de la seguridad social* (1.607.801, 9 M – 2.664.988,6 M) da 1.056.287,4 M *de déficit, o sea,* 65,8*%, equivalente a* 2,6% del PBI. Insostenible. El sistema previsional está quebrado o la seguridad social se ha hecho cargo de otras actividades ajenas al sistema previsional (asignaciones, subsidios, etc.). Es necesario averiguar si el problema surge de parte de los *aportes y contribuciones*, en el sentido de si existe evasión por parte de los que deben aportar o algunas empresas no contribuyen, o si viene por el lado de las prestaciones, en el sentido de que se ha jubilado gente que no realizó aporte alguno y recibe el beneficio jubilatorio.

La solución equitativa debe ser que la jubilación esté de acuerdo a la cantidad de años que se ha aportado y no establecer una remuneración mínima que fomenta la falta de estímulo para aportar porque igual algo voy a recibir. Aquí nuevamente se refleja el principio fundamental de las finanzas públicas de la integralidad político- económica que hemos comentado en la 1.ª sección (relación contribuyente-beneficiario).

El ítem IV-*Recursos de capital* se refiere a recursos provenientes de la venta de activos físicos o reales del Estado. En la década de los noventa, la venta de las empresas públicas y otras ventas menores formaban parte importante del presupuesto. El V-*Gastos de capital* debería ser la inversión real (infraestructura pública, ferrocarriles, aeropuertos. autopistas, vías navegables) que debe financiarse con el resultado positivo de la diferencia entre I–II, pero en nuestro caso no existen recursos para ello y debemos recurrir al endeudamiento externo, con las consecuencias conocidas. No debe olvidarse que muchas veces financiamos los gastos corrientes con endeudamiento externo (Martínez de Hoz y otros).

El ítem V-*Gastos de Capital-Inversión real directa* (inversión pública) es 99.923,2 millones de pesos, o sea 1,64% del gasto total. Con este nivel de inversión, los bienes públicos ofrecidos por el Estado nacional están a la vista y reflejan ese nivel de inversión. Hospitales sin terminar, escuelas sin calefacción, autopistas deterioradas, vías navegables sin calado suficiente. La dirigencia política, en vez de resolver los problemas, se critican unos a otros, pero ningún gobierno civil (de derecha, de centro izquierda) o militar ha

gestionado un programa de infraestructura porque no cuenta con recursos y porque los recursos se van en tareas burocráticas.

Evidentemente algo no funciona. Existen tres posibilidades explicables: 1. los recursos no son suficientes porque el régimen tributario es no inversión productiva; 2. los gastos no están orientados a la inversión pública, sino a la burocratización de las jurisdicciones y entidades; 3. ambos son consistentes con el desorden administrativo, financiero y económico, como tratamos de explicar posteriormente.

Otro rubro importante es el de las *Transferencias corrientes y de capital*, que alcanzan a 1.477.419,1 millones de pesos, mientras que en la Cuenta A-I-F del sector público nacional asciende a 1.524.370,2 millones de pesos. Solo hemos considerado las transferencias como gastos. Recordemos la definición de transferencias: *son importes no reintegrables por sus beneficiarios*. Hay que analizar caso por caso a quiénes se otorgan estas transferencias.

Este concepto de *transferencias* es importante no solo por el monto, también es necesario conocer a quiénes están dirigidas, ya que en forma global nada dicen y lleva a la creencia de que existen muchísimas distorsiones, privilegios y corrupciones. No pretendemos que se agregue en el Presupuesto Nacional la lista de todos aquellos que reciben ese beneficio no reintegrable, como se practica en el Presupuesto alemán. Al menos se debería agregar la siguiente información, como se hizo en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2001, que contenía dos cuadros. Uno para las transferencias corrientes según sector de destino –al sector privado: unidades familiares, institutos privados sin fines de lucro y empresas privadas; al sector público: a provincias y municipios, a universidades nacionales y al resto–. El otro cuadro, para las transferencias corrientes a provincias: gastos de promoción y asistencia social, coparticipación Tierra del Fuego y C. A. de Buenos Aires, aportes a provincias por el Ministerio del Interior, gastos agropecuarios, gastos educativos, agua, energía, transporte y medio ambiente, gastos en salud, sistema jubilatorio provincial, otras transferencias.

CUADRO 7

TRANSFERENCIAS CORRIENTES SEGUN SECTOR DE DESTINO
En millones de pesos

CONCEPTO	PRESUP. 2000	%	%	PRESUP. 2001	%	%	Var. (%)
Al Sector Privado			**54.5**			**54.5**	
A Unidades Familiares	3.440.1	60.3		3.378.1	59.4		-1.8
A Institutos Privados sin fines de Lucro	315.9	5.5		399.0	7.0		26.3
A Empresas Privadas	1.950.1	34.2		1.910.7	33.6		-2.0
Subtotal:	**5.706.1**	**100.0**		**5.687.8**	**100.0**		
Al Sector Público			**44.7**			**44.4**	
A Provincias y Municipios	2.838.9	60.6		2790.4	60.2		-1.7
A Universidades Nacionales	1.806.1	38.6		1813.0	39.1		0.4
A Resto	38.3	0.8		30.0	0.7		-21.7
Subtotal:	**4683.3**	**100.0**		**4.633.4**	**100.0**		
Al Sector Externo			**0.8**			**1.1**	
A Gobiernos Extranjeros	0.4	0.5		0.0	0.0		-100.0
A Organismos Internacionales	82.8	99.5		120.5	100.0		45.5
Subtotal:	**83.2**	**100.0**		**120.5**	**100.0**		
TOTAL:	**10.472.6**		**100.0**	**10.441.7**		**100.0**	**-0.3**

CUADRO 8

TRANSFERENCIAS CORRIENTES A PROVINCIAS

En millones de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 2000	%	PRESUPUESTO 2001	%	Var. (%)
Gastos de Promoción y Asistencia Social	653.1	23.0	754.9	27.0	15.6
Coparticipación Tierra del Fuego y C.A. de Buenos Aires	297.0	10.5	303.5	10.9	2.2
Aportes a Provincias por el Ministerio del Interior	150.0	5.3	150.0	5.4	0.0
Gastos Agropecuarios	188.5	6.6	119.5	4.3	-36.6
Gastos Educativos	889.9	31.3	884.7	31.7	-0.6
Agua, Energía, Transporte y Medio Ambiente	196.2	6.9	110.1	3.9	-43.9
Gastos en Salud	96.0	3.4	121.5	4.4	26.6
Sistema Jubilatorio Provincial	170.0	6.0	180.3	6.5	6.1
Otras Transferencias	198.2	7.0	165.9	5.9	-16.3
TOTAL:	**2.838.9**	**100.0**	**2790.4**	**100.0**	**-1.7**

La diferencia entre *Total de Recursos (I+IV) – Total de Gastos* (VI-VII) da XI. *Resultado financiero* -786.174.9 M, o sea, 2.3% del PBI (*resultado total financiero deficitario*).

Analicemos ahora los rubros debajo de la línea, que reflejan el enfoque financiero del esquema. En principio hay que eliminar VIII-*Total Gastos primarios* y IX-*Resultado primario*, que fue una imposición del FMI a efectos de saber si el Estado argentino es-

taba en condiciones de pagar sus deudas al FMI y a acreedores externos.

2. La diferencia entre *Fuentes financieras – Aplicaciones financieras (XIV – XV)*, 5.089.960,8 M – 4303.785,9 M da como *Resultado* 786.174,9 M. Justamente es el valor equivalente al tamaño del déficit público indicado en X, *Resultado financiero*. Esto debería ser tenido en cuenta por aquellos que, sin sólidos conocimientos de finanzas públicas, sostienen la tesis de la ilegitimidad de la deuda pública.

Como observará el lector, este esquema es una proyección presupuestaria de inicio del ejercicio que diferirá totalmente al cierre del ejercicio por causas que hemos tratado de explicar a lo largo de este estudio. La inflación real a lo largo del ejercicio supera ampliamente la estimación presupuestaria. Los gastos sobrepasan lo estimado porque siguen el ritmo de la inflación, los costos de inversión siguen también la línea de la inflación real, los salarios se atrasan, etc., etc. Historia conocida y repetida sin que nadie preste seriamente atención a eso.

Capítulo 5 - "El Presupuesto del Sector Público Nacional 2020"

Este capítulo 5 se refiere a una parte muy importante del Presupuesto de la Administración Nacional, puesto que trata de sectores que representan el 40% del gasto total y que están fuera del Presupuesto de la Administración nacional.

Este sector está conformado por una serie de entes que por la reforma del artículo 8 de la ley 24.156 ha sido excluida del Presupuesto de la Administración nacional.

No se encuentran argumentos teóricos ni prácticos de su separación del Presupuesto de la Administración nacional, basándonos en dos principios fundamentales de administración presupuestaria: el *principio de unidad* –toda la información debe estar en un documento– y el *principio de universalidad* –toda la información debe estar a disposición del legislador para su mejor información y tomar decisiones políticas racionales y objetivas–.

Este sector comprende los subsectores *Fondos fiduciarios*, *Empresas y Sociedades del Estado Nacional* y *Otros Entes*, que

no están incluidos en el Presupuesto de la Administración Nacional y que representa el 40% del gasto total. Tienen ingresos totales por 1.195.511.337.000 de pesos y gastos totales por 1.151.625.753.000 de pesos; endeudamiento por 148.101.935.000 de pesos (de los cuales 35.027.862.000 son en moneda extranjera) y amortización de deuda por 88.819.607.000 de pesos.

Reciben del Tesoro nacional la suma de 216.497.400.000 de pesos y efectúan transferencias por 391.766.000.000 de pesos.

No existe aparentemente ningún control sobre el manejo de tales importes, como tampoco de su gestión. Lo único con lo que contamos son algunos cuadros y algunos breves comentarios de pocos renglones a pesar de los créditos que manejan. El ciudadano debe conocer qué tareas realizan, cómo se financian, de dónde provienen sus recursos, quién autoriza el endeudamiento. De esto no conocemos nada.

Punto 5.1, "Los Otros Entes del Sector Público Nacional"; 5.1.1, "Fondos Fiduciarios del Sector Público Nacional 2020"

En el Proyecto de ley de Presupuesto 2001 figuraban *8 fondos fiduciarios.* En el Proyecto de Presupuesto 2020 figuran *26 fondos fiduciarios* fuera del Presupuesto de la Administración nacional. Tienen ingresos por 198.062.584.000 de pesos y gestionan 163.417.011.000 de pesos, pero, a su vez, endeudamiento por 102.553.206.000 de pesos. Reciben transferencias del Tesoro nacional por 60.697.638.000 de pesos y efectúan transferencias por 147.797.600.000 de pesos.

Al leer el listado de los presupuestos de fondos fiduciarios el lector podrá observar si se justifica que esa cantidad de dinero se invierta en esos fondos. Por ejemplo, existe el Fondo Fiduciario Refinanciación Hipotecaria, establecido por el presidente Duhalde para aquellos propietarios que tenían hipotecas en dólares y, al salir de la convertibilidad, se les hizo imposible el pago de la deuda. Se estableció un programa a través del Banco de la Nación Argentina. Pregunta: han pasado 18 años, ¿cómo es posible que todavía subsista ese fondo fiduciario? El Mensaje, al tratar este

subsector, lo menciona en pocas líneas, no más de tres o cuatro a cada fondo. Eso es todo.

Punto 5.1.2, "Empresas y Sociedades del Estado Nacional"

En la década de los noventa se privatizaron las grandes empresas públicas. A pesar de ello, actualmente subsisten bajo la denominación de "Empresas y Sociedades del Estado 32", muchas de las cuales no son empresas que produzcan bienes públicos para satisfacer necesidades sociales, sino simplemente entes burocráticos o alguna que otra empresa o sociedad cuya producción debería estar a cargo del sector privado.

Esas 32 empresas y sociedades tienen ingresos totales por 549.262.446.000 de pesos y gastos totales por 552.923.950.000 pesos, mostrando un resultado financiero negativo de 3.661.504.000 de pesos y un endeudamiento de 43.852.725.000 de pesos para amortizar deudas por 82.753.366.000 de pesos. Reciben del Tesoro nacional 154.381.800.000 de pesos y efectúan transferencias por 1.336.000.000 de pesos.

La Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional fija que sus Presupuestos son aprobados por el Poder Ejecutivo Nacional sin ninguna participación del Poder Legislativo Nacional, que es el órgano natural en el tema presupuestario.

Al carecer de mayor información, no se tiene idea de cuáles sean sus objetivos y funciones y en qué medida la ciudadanía recibe beneficios de su actividad o más bien cargas financieras que debe soportar para que esas empresas y sociedades funcionen. El caso más emblemático es Aerolíneas Argentinas y Austral, que tienen un resultado económico (pérdida) de 6.698.902.000 de pesos, endeudamiento en dólares por 9.003.531.000 de pesos y amortizaciones por 6.820.280.000 de pesos, Debemos aclarar que la pérdida es la diferencia entre los ingresos que recibe por venta de pasajes menos los gastos corrientes sin inversiones posibles.

Sobre la base de los bajos niveles de inversión pública que hemos comentado anteriormente, no se percibe sinceramente

cuáles sean las misiones y funciones que cumplen esas treinta y dos empresas y sociedades, que evidentemente se orientan más a la burocratización pública que a la inversión productiva.

Punto 5.1.3, "Otros Entes del Sector Público Nacional"

Este subsector del Estado nacional está conformado por AFIP, INSSJP, otros organismos que deben figurar en el Presupuesto de la Administración Nacional y obras sociales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal.

Esos otros entes reciben ingresos por 448.186.307.000 de pesos y gastan 435.284.792.000 de pesos. Endeudamiento en moneda extranjera por 1.295.000.000 de pesos. Reciben del Tesoro nacional 1.417.800.000 de pesos y efectúan transferencias por 242.629.400.000 de pesos. Llaman la atención las Transferencias –Otros por $95.705.800.000.

Hemos analizado el sector público nacional, que representa un conjunto complejo y diferenciable de instituciones que consumen el 40% del gasto total del presupuesto nacional administrado al margen de la Ley 24.156.

Pregunta: ¿quién controla no solo en qué forma recibe los ingresos y cómo determina el gasto, sino también qué es lo que realmente resulta beneficioso para el ciudadano y la sociedad en general? Es urgente resolver este problema. El principio fundamental de las finanzas públicas, como decía el Dr. José E. Terry, es la transparencia de las cuentas públicas. El profesor Horacio Núñez Miñana sostenía en sus clases que debería existir un clasificador de gastos "útiles" y gastos "inútiles" a los efectos de eliminar estos últimos, que son mayoría en el Estado argentino.

Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional 2020

Cuando comentamos el *Esquema* A-I-F dijimos que tiene una orientación económica, mientras que la *cuenta* se ha transformado al cierre del Mensaje en una cuenta financiera.

CUADRO 9

SECTOR PUBLICO NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
En millones de pesos

CONCEPTO	2019					2020					DIFERENCIAS (2) vs. (1)	
	ADMINIST.	EMPRESAS Y OTROS ENTES PUBLICOS			TOTAL	ADMINIST.	EMPRESAS Y OTROS ENTES PUBLICOS			TOTAL		
	NACIONAL	EMPR. PUB. NAC.	FONDOS FIDUCIARIOS	OTROS ENTES	(1)	NACIONAL	EMPR. PUB. NAC.	FONDOS FIDUCIARIOS	OTROS ENTES	(2)	IMPORTE	%
I) INGRESOS CORRIENTES	**3.444.265,2**	**6.060,5**	**72.043,3**	**254.356,7**	**3.776.725,7**	**5.108.054,9**	**7.504,2**	**112.432,2**	**351.066,2**	**5.579.057,5**	**1.802.331,8**	**47,7**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	2.073.842,5	1.038,0	44.852,0	75.126,0	2.194.858,5	3.010.381,2	1.487,0	64.535,0	109.155,0	3.185.558,2	990.699,6	45,1
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	1.085.035,5	0,0	0,0	162.795,9	1.247.831,4	1.607.801,9	0,0	0,0	222.167,6	1.829.969,5	582.138,1	46,7
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	80.507,0	0,0	18.175,9	13.117,5	111.800,4	153.832,4	0,0	27.208,8	15.570,5	196.611,7	84.811,3	75,9
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	5.233,8	0,0	0,0	336,5	5.570,3	7.735,8	0,0	0,0	435,5	8.171,3	2.601,0	46,7
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	196.179,7	1.847,7	8.799,6	2.139,5	208.966,5	322.658,8	1.982,0	20.357,0	2.650,7	347.648,5	138.682,1	66,4
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.466,7	164,0	215,8	3,0	3.849,5	5.644,8	231,4	331,4	3,7	6.211,3	2.361,8	61,4
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	3.010,8	0,0	838,3	3.849,1	0,0	3.803,8	0,0	1.083,2	4.887,0	1.037,9	27,0
- SUPERAVIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
II) GASTOS CORRIENTES	**3.987.875,4**	**101.311,1**	**71.361,0**	**312.329,6**	**4.472.877,1**	**5.557.905,0**	**84.800,3**	**94.824,5**	**428.922,0**	**6.166.451,8**	**1.693.574,7**	**37,9**
- GASTOS DE CONSUMO	571.181,6	0,0	2.299,4	137.162,3	710.643,3	787.714,3	0,0	3.232,0	185.994,8	976.941,1	266.297,8	37,5
. Remuneraciones	444.505,6	0,0	0,0	97.742,2	542.247,8	615.333,8	0,0	0,0	133.266,1	748.599,9	206.352,1	38,1
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	126.676,0	0,0	2.299,4	39.420,1	168.395,5	172.380,5	0,0	3.232,0	52.728,7	228.341,2	59.945,7	35,6
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (2)	723.185,9	4.104,0	168,2	267,0	727.725,1	1.037.219,7	6.268,5	42,3	280,3	1.043.810,8	316.085,7	43,4
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1.831.787,6	0,0	0,0	0,0	1.831.787,6	2.664.088,6	0,0	0,0	0,0	2.664.088,6	832.301,0	45,4
- IMPUESTOS DIRECTOS	91,1	4.437,6	787,8	2,0	5.318,5	160,1	8.030,7	1.090,3	2,8	9.283,9	3.965,4	74,6
- OTRAS PERDIDAS	8,1	730,9	318,5	9,9	1.067,4	8,0	1.419,9	412,7	14,7	1.855,3	787,9	73,8
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	861.621,1	0,0	67.787,1	174.888,4	1.104.296,6	1.068.714,3	0,0	90.047,2	242.629,4	1.401.390,9	297.094,3	26,9
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PUBLICAS	0,0	92.038,6	0,0	0,0	92.038,6	0,0	69.081,2	0,0	0,0	69.081,2	-22.957,4	-24,9
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-543.610,2**	**-95.250,6**	**682,3**	**-57.972,9**	**-696.151,4**	**-449.850,1**	**-77.296,1**	**17.607,7**	**-77.855,8**	**-587.394,3**	**108.757,1**	**-15,6**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**86.341,5**	**49.741,7**	**0,0**	**0,0**	**136.083,2**	**175.442,6**	**7.388,4**	**0,0**	**0,0**	**182.831,0**	**46.747,8**	**34,4**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	5.510,6	45.422,3	0,0	0,0	50.932,9	48.662,1	6.274,4	0,0	0,0	54.936,5	4.003,6	7,9
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	517,3	4.319,4	0,0	0,0	4.836,7	33,6	1.114,0	0,0	0,0	1.147,6	-3.689,1	-76,3
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	80.313,6	0,0	0,0	0,0	80.313,6	126.746,9	0,0	0,0	0,0	126.746,9	46.433,3	57,8
V) GASTOS DE CAPITAL	**173.762,8**	**71.705,4**	**21.818,6**	**4.018,8**	**271.305,6**	**213.999,5**	**90.788,2**	**27.334,0**	**5.604,3**	**337.726,0**	**66.420,4**	**24,5**
- INVERSION REAL DIRECTA	94.215,6	71.705,4	54,0	4.018,8	169.993,8	99.923,2	89.452,2	68,7	5.604,3	195.048,4	25.054,6	14,7
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	68.526,9	0,0	21.764,6	0,0	90.291,5	94.372,0	1.336,0	27.265,3	0,0	122.973,3	32.681,8	36,2
- INVERSION FINANCIERA	11.020,3	0,0	0,0	0,0	11.020,3	19.704,3	0,0	0,0	0,0	19.704,3	8.684,0	78,8
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**3.530.606,7**	**55.802,2**	**72.043,3**	**254.356,7**	**3.912.808,9**	**5.283.497,5**	**14.892,6**	**112.432,2**	**351.066,2**	**5.761.888,5**	**1.849.079,6**	**47,3**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**4.161.638,2**	**173.016,5**	**93.179,6**	**316.348,4**	**4.744.182,7**	**5.771.904,5**	**175.588,5**	**122.158,5**	**434.526,3**	**6.504.177,8**	**1.759.995,1**	**37,1**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**3.438.640,2**	**168.912,5**	**93.011,4**	**316.081,4**	**4.016.645,5**	**4.734.790,4**	**169.320,0**	**122.116,2**	**434.246,0**	**5.460.472,6**	**1.443.827,1**	**35,9**
IX) RESULT. FINANC. ANTES DE FIGURAT. (VI-VII)	**-631.031,5**	**-117.214,3**	**-21.136,3**	**-61.991,7**	**-831.373,8**	**-488.407,0**	**-160.695,9**	**-9.726,3**	**-83.460,1**	**-742.289,3**	**89.084,5**	**-10,7**
X) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	876.400,8	134.269,8	56.370,0	66.387,0	1.133.427,6	1.105.096,6	157.034,4	85.630,4	96.361,6	1.444.125,0	310.697,4	27,4
XI) GASTOS FIGURATIVOS	1.101.208,4	0,0	32.219,2	0,0	1.133.427,6	1.413.639,9	0,0	30.485,1	0,0	1.444.125,0	310.697,4	27,4
XII) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII+X-XI)	**-132.841,1**	**21.159,5**	**3.182,7**	**4.662,3**	**-103.836,6**	**240.165,8**	**2.607,0**	**45.461,3**	**13.181,8**	**301.415,9**	**405.252,5**	
XIII) RESULTADO FINANCIERO (IX+X-XI)	**-855.839,1**	**17.055,5**	**3.014,5**	**4.395,3**	**-831.373,8**	**-796.948,3**	**-3.661,5**	**45.419,0**	**12.901,5**	**-742.289,3**	**89.084,5**	**-10,7**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	204.244,8	0,0	0,0	0,0	204.244,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-204.244,8	-100,0
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	155.336,2	0,0	4.795,0	0,0	160.131,2	172.292,5	0,0	0,0	0,0	172.292,5	12.161,3	7,6
- GASTO POR INTERESES INTRA-SECTOR PÚB. NACIONAL	150.765,2	0,0	9.366,0	0,0	160.131,2	161.519,1	0,0	10.773,4	0,0	172.292,5	12.161,3	7,6
XIV) FUENTES FINANCIERAS	**4.415.051,0**	**67.336,9**	**81.034,2**	**5.656,7**	**4.569.078,8**	**5.103.333,7**	**100.706,8**	**171.770,7**	**6.296,7**	**5.382.107,9**	**813.029,1**	**17,8**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	168.808,6	37.779,2	39.236,6	5.348,2	251.172,6	128.830,0	56.783,7	46.688,5	4.600,7	236.902,9	-14.269,7	-5,7
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	4.232.901,7	29.549,6	31.569,6	308,5	4.294.329,4	4.961.130,8	43.852,7	102.553,2	1.696,0	5.109.232,7	814.903,3	19,0
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	0,0	8,1	10.228,0	0,0	10.236,1	0,0	70,4	22.529,0	0,0	22.599,4	12.363,3	120,8
- CONTRIB.FIGURATIVAS P/APLIC.FINANCIERAS	13.340,7	0,0	0,0	0,0	13.340,7	13.372,9	0,0	0,0	0,0	13.372,9	32,2	0,2
XV) APLICACIONES FINANCIERAS	**3.768.027,7**	**84.392,4**	**79.477,7**	**10.052,0**	**3.941.949,8**	**4.317.158,8**	**97.045,3**	**206.416,3**	**19.198,2**	**4.639.818,6**	**697.868,8**	**17,7**
- INVERSION FINANCIERA	848.490,5	13.241,8	75.686,8	9.921,2	947.340,3	810.404,1	14.291,9	200.520,3	19.027,9	1.044.244,2	96.903,9	10,2
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	2.906.196,5	71.150,6	3.790,9	130,8	2.981.268,8	3.493.381,8	82.753,4	5.896,0	170,3	3.582.201,5	600.932,7	20,2
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- GASTOS FIGURATIVOS P/APLIC.FINANCIERAS	13.340,7	0,0	0,0	0,0	13.340,7	13.372,9	0,0	0,0	0,0	13.372,9	32,2	0,2

(1) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo

(2) Excluye intereses pagados Intra- Sectior Público Nacional

De igual forma también podemos analizar esta cuenta del sector público nacional, que abarca la Administración nacional más fondos fiduciarios, empresas y sociedades del Estado nacional, y otros entes, tanto en términos monetarios como en porcentajes del PBI. En esta cuenta se observará la inclusión del concepto de contribuciones figurativas y de gastos figurativos, que ya hemos comentado al inicio de este estudio.

Los importes de las contribuciones y de los gastos figurativos intrasector público son iguales. Lo que es lógico y asciende a 1.444.125.000.000 de pesos. Lo que se observa es que la Administración nacional tiene contribuciones por 1.105.098.600.000 de pesos y gastos por 1.413.639.900.000 de pesos, pero esa diferencia se compensa entre empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes, llegando al resultado final igual a 1.444.125.000.000 de pesos.

Lo que llama la atención es que el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, quinta edición, de 2003, define "gastos figurativos" como contribuciones de la Administración central (AC), de organismos descentralizados (OD) y de instituciones de seguridad social (ISS) destinados a integrar el financiamiento de la AC, OD e ISS cuyas erogaciones figuran también en el Presupuesto General de la Administración Nacional. *No incluye las contribuciones a organismos, empresas o entidades cuyos presupuestos no son parte integrante del Presupuesto General de la Administración Nacional*.

A continuación, analizaremos los ítems de la cuenta en términos de producto bruto interno, que es una manera rápida de extender sus contenidos y es la forma con que trabajan los economistas o expertos en temas fiscales.

CUADRO 10

SECTOR PUBLICO NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
En porcentaje del PBI

	2019 (1)	2020 (2)	DIF. (2) - (1)
I) INGRESOS CORRIENTES	**17,3**	**17,6**	**0,3**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	10,1	10,1	0,0
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	5,7	5,8	0,0
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,5	0,6	0,1
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	1,0	1,1	0,1
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- SUPERAVIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**20,5**	**19,5**	**-1,1**
- GASTOS DE CONSUMO	3,3	3,1	-0,2
. Remuneraciones	2,5	2,4	-0,1
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	0,8	0,7	-0,1
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (2)	3,3	3,3	0,0
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	8,4	8,4	0,0
- IMPUESTOS DIRECTOS	0,0	0,0	0,0
- OTRAS PERDIDAS	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,1	4,4	-0,6
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PÚBLICAS	0,4	0,2	-0,2
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-3,2**	**-1,9**	**1,4**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**0,6**	**0,6**	**0,0**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	0,2	0,2	-0,1
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,4	0,4	0,0
V) GASTOS DE CAPITAL	**1,3**	**1,1**	**-0,2**
- INVERSION REAL DIRECTA	0,8	0,6	-0,2
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,4	0,4	0,0
- INVERSION FINANCIERA	0,1	0,1	0,0
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**18,0**	**18,2**	**0,2**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**21,8**	**20,5**	**-1,2**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**18,4**	**17,2**	**-1,2**
IX) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	**-0,5**	**1,0**	**1,4**
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-3,8**	**-2,3**	**1,5**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	0,9	0,0	-0,9
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	0,7	0,5	-0,2
- GASTO POR INTERESES INTRA-SECTOR PÚB. NACIONAL	0,7	0,5	-0,2
XI) FUENTES FINANCIERAS	**20,9**	**17,0**	**-4,0**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	1,2	0,8	-0,4
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	19,7	16,1	-3,6
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	0,1	0,1	0,0
XII) APLICACIONES FINANCIERAS	**18,0**	**14,6**	**-3,4**
- INVERSION FINANCIERA	4,4	3,3	-1,1
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	13,7	11,3	-2,4
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0

(1) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo
(2) Excluye intereses pagados Intra- Sectior Público Nacional

Comenzaremos el análisis por la parte que está por encima de la línea que divide la cuenta, que es el enfoque económico, como dijimos en el estudio del esquema.

I) *Ingresos corrientes* equivalen a 17,6% del PBI – II) *Gastos corrientes*, 19,5, da III como resultado económico (desahorro) –1.9% del PBI.

IV) *Recursos de capital*: 0,6 % PBI. V) *Gastos de capital*: 1,1% del PBI.

VI) *Total de recursos*: 18,2 – VII) *Total de gastos*: 20,5, da IX) *Resultado financiero*: –2,3% del PBI.

La parte debajo de la línea es el enfoque financiero.

XI) *Fuentes financieras*: 17,0 – XII) *Aplicaciones financieras*: 14,7, da un resultado financiero de menos 2,3% PBI, que es justamente el valor que aparece en X, resultado financiero, pero del enfoque económico.

¿Qué observaciones podemos hacer?

1. Los ingresos corrientes son menores que los gastos corrientes y tenemos un desahorro de 1,9% del PBI (nos estamos comiendo el capital).
2. Los aportes y contribuciones: 5,8%, es menor que las prestaciones de la seguridad social: 8,4%, dando un déficit previsional de 2,6%.
3. Déficit *operativo* de las empresas públicas: 0,2%.
4. Transferencias 4,4%.
5. Inversión real directa: 0,6%.
6. Total de recursos: 18,2% – Total de gastos: 20,5% da un déficit de 2,3%.
7. Fuentes financieras: 17,0% – Aplicaciones figurativas: 14,7 da 2,3%, que es exactamente lo que se necesita para financiar el déficit.

Moraleja: si Argentina fuese un país serio –como lo fue hace muchos años–, esto debería modificarse totalmente, que es lo que pretendemos en este estudio.

F. Universidades nacionales (art. 12 del texto Proyecto de Ley)

Históricamente, las universidades nacionales (UN) integraban el Presupuesto de la Administración Nacional, hasta que en la década de los noventa, por un acuerdo entre el presidente Dr. Carlos S. Menem con el Partido Radical y su dirigencia estudiantil, se redujeron a un artículo del texto de la ley de presupuesto, dejando de formar parte del Presupuesto de la Administración nacional. Comentarios de pasillo, Carlos S. Menem no quería tener problemas con el Partido Radical.

Actualmente, en el Proyecto de Ley de Presupuesto2020, el artículo 12 establece que las universidades nacionales reciben *transferencias del Tesoro Nacional por* 195.565,8 *millones de pesos*.

Es necesario aquí distinguir el concepto *autonomía* del concepto *autarquía universitaria*. *Autonomía universitaria* significa que las UN eligen sus propias autoridades sin injerencia del poder político, de acuerdo con sus propios estatutos y programas de estudio. No son autárquicas, pues *autarquía solo existiría si las UN se sostuvieran con recursos generados por ellas mismas*. *Es decir, es un sistema de autofinanciamiento económico.*

A tenor del artículo 12 de la Ley de Presupuesto, las universidades nacionales solo gozan de *autonomía* y *no de autarquía*. Dice el texto: “Fíjase como crédito para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las UN por 195.565.15.886 pesos”; deben presentar a la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología información necesaria para asignar, ejecutar y evaluar los recursos que transfieran por todo concepto. Las UN deben nuevamente formar parte del Presupuesto de la Administración para su formulación y control.

Hasta el año 2007, eran treinta y siete las UN existentes, pero en la actualidad son cincuenta y siete, como se observará en el listado que hemos incluido en el punto C.

G. Entidades no incluidas en el Presupuesto de la Administración Nacional

A los efectos de tomar decisiones macroeconómicas globales sobre políticas públicas, se requiere transparencia sobre los gastos e ingresos con que cuentan las distintas jurisdicciones y entidades del sector público, no solo nacional, sino argentino. Sin embargo, existe un grupo de fondos específicos, institutos y fundaciones, entidades interestaduales, entes binacionales, obras sociales estatales, bancos oficiales, empresas financieras e institutos de la vivienda de los cuales no existe información pública disponible. No fue posible lograr información sobre estas instituciones que están al margen del Presupuesto Nacional, pero en algún lado de la Administración nacional deben hallarse, pues cuentan con infraestructura, mobiliario y personal del Estado nacional.

H. Programa de Reconversión y Mejoramiento del Gasto del Sector Público Nacional

1. Administración Pública Nacional 2020

1.1. Administración Pública Central

En primer lugar, es necesario respetar los principios básicos de la técnica de presupuesto por programas que hemos formulado al inicio de este ensayo. Para ello hay que volver a respetar el Programa puesto en práctica en el año 1992, mejorando la ley 24.156 sobre la base de la crítica que hemos formulado para darle un carácter, además de contable, administrativo y financiero, económico.

1.1.1. Gastos figurativos

El artículo 3 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 fija los gastos figurativas en $1.099.307.123.404. Debe eliminarse sobre

la base de los argumentos expuestos en este trabajo. Es decir, aquellas instituciones que realizan gastos figurativos se eliminan de su presupuesto, y aquellos que reciben contribuciones figurativas dejan de recibirlas.

Para ello se requiere aplicar la técnica de presupuesto base cero, rediseñar programas y reasignar nuevamente partidas presupuestarias de acuerdo con los recursos disponibles, cumpliendo las misiones y funciones para las cuales fueron creados por las jurisdicciones y entidades, o, en su defecto, suprimir el programa o proyecto.

1.1.2. Gastos tributarios

Los gastos tributarios, que son impuestos que el Estado nacional deja de percibir en beneficio de actividades, zonas, contribuyentes o consumos, se suspenden. Esos gastos tributarios equivalen a 753.355.900.000 de pesos, o sea, 2,4% del PBI; deben suspenderse la lista de beneficiarios, dadas las condiciones económicas y financieras del Estado nacional.

1.1.3. Transferencias

En el *Esquema A-I-F* de la Administración nacional, las transferencias de cualquier naturaleza ascienden a la suma de 1.477.418,100.000 de pesos. Se trata de importes no reintegrables por sus beneficiarios. Se suspenden y se estudia cada transferencia en especial.

Llama la atención que en el Mensaje de la Ley de Presupuesto 2001 se desagregaban por sectores las transferencias corrientes al sector privado: unidades familiares, instituciones privadas sin fines de lucro y empresas privadas; al sector público: provincias y municipios, universidades nacionales y resto, y al sector externo: gobiernos extranjeros y operaciones internacionales. ¿Por qué se oculta información?

1.1.4. Rebajas en la seguridad social

Respecto del tema seguridad social, hemos hecho un comparativo de su evolución entre los años 2001 y 2020. El Balance publicado por la ANSES y que nosotros hemos comparado con el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2001 señala:

	PROYECTO 2001	PROYECTO 2020
Jubilaciones, pensiones y retiros	3.463.691	7.011.373
Pensiones no contributivas		
Por Invalidez	115.377	1.000.926
Madre 7 Hijos	50.000	287.926
P/Legislador	157.500	57.928
Excombatientes	3.737	28.789
Vejez		1.253
Leyes especiales		1.443
Complemento a las prestaciones previsionales		
Subsidio contención familiar		178.643
Subsidios de tarifas		57.749
S/Desempleo	114.500	126.865
*Asignaciones familiare*s		
Hijo	2.651.901	4.332.117
A/Escolar	3.750.262	4.068.649
Cónyuge		839.897
Hijo discap.	32.709	254.036
Nacimiento	139.172	107.018
Maternidad	44.052	83.604
Asig./prenatal	148.562	53.623
Matrimonio	49.788	30.376
Adopción	552	336
Asignación Universal para protección social		
Asignación Universal por Hijo		3.978.529
Ayuda escolar anual		3.136.000
Asignación por embarazo		158.888

Pensión Universal para el Adulto Mayor Pensionado		169.731
Subtotal	7.309.612	18.953.668
TOTAL	10.773.612	25.965.041

Como observará el lector, este sistema es insostenible en el corto, mediano y largo plazo. Se ha producido una sociedad no motivada para el trabajo y se incrementó fuertemente la vagancia, todo lo contrario para conformar una sociedad de alta productividad y bienestar social. Es necesario, en primer lugar, analizar la estructura.

Por una parte, la ANSES debe volver a funcionar como un ente destinado a administrar los aportes y contribuciones previsionales a los efectos de lograr el financiamiento de las prestaciones jubilatorias, y desprenderse de aquellas actividades que son propias de un Ministerio de Desarrollo Social. La ANSES ha sido creada para administrar el sistema de jubilaciones y pensiones, no para cumplir funciones ajenas a su *métier*. Asimismo, debe realizar estudios alternativos de financiamiento si los aportes y contribuciones no alcanzan para el pago de las prestaciones debido al cambio demográfico de la población, producto de mejoras en el sistema de prevención de la salud.

Por otra parte, la cantidad de personas que han sido jubiladas sin haber hecho aporte alguno al sistema no es un problema de la ANSES, sino uno que deberá resolver el Parlamento nacional. Debería implementarse un sistema como el alemán, que consiste en que se percibe una jubilación en función de los años aportados y no se fijan montos mínimos.

Asimismo debe eliminarse la posibilidad de tener dos o tres jubilaciones, como es el caso actual. Por ejemplo, una persona recibe el retiro como oficial o suboficial de las Fuerzas Armadas y trabaja un par de años en una empresa, se jubila e incluso recibe la pensión de la mujer fallecida. Otro caso: un abogado ha sido ministro de la Corte Suprema de un estado provincial un par de años o meses, se jubila en ese cargo y luego lo hace como docente en una universidad nacional. Ese perverso sistema, como

los regímenes preferenciales de jubilaciones y retiros, debe desaparecer del orden constitucional argentino. Según estudios de la consultora IDESA, 1.200.000 personas cobran doble beneficio provisional.

Finalmente, por tratarse de un ingreso que recibe el jubilado o pensionado, debe pagar el impuesto al ingreso a la renta o a las ganancias, como cualquier otro contribuyente que recibe ingresos.

Del cuadro elaborado a partir de datos de la ANSES, 18.953.668 de argentinos reciben un subsidio, sobre la base de una población de 43.000.000 de habitantes (el 44,2%). Si sumamos los jubilados, ese índice se eleva a 60,5% y, si agregamos 3.500.000 empleados públicos, llegamos a 29.465.841 de personas (68,5%) que viven a costa a de 6.500.000 que trabajan productivamente, según datos del Ministerio de Trabajo.

Además, en el subsistema jubilaciones, pensiones y retiros hay que establecer normas claras: el haber jubilatorio mensual debe concordar con los años que se aportaron. Si aportó tres años, recibirá una jubilación por los tres años. Se eliminan las jubilaciones mínimas y la posibilidad de tener dos o tres jubilaciones. Por ejemplo, haber sido ME dos años en la Provincia de Buenos Aires y después jubilarse como docente en la UBA, o haber sido ministro de la Corte Suprema un año en La Pampa y jubilarse como juez en la Ciudad de Buenos Aires y recibir dos jubilaciones.

Dada la gravedad del orden existente de subsidios, una *comisión de expertos externa al sector público nacional* debe estudiar y tomar decisiones sobre las pensiones no contributivas por invalidez laborativa (867,5% se incrementó en número de beneficiarios). Asimismo, habrá que modificar sustancialmente la legislación laboral, suprimir la facultad que tienen los legisladores de otorgar jubilaciones y las leyes especiales, eliminando los regímenes preferenciales.

Dadas las dificultades económicas y financieras del Estado nacional, deberán suspenderse el complemento a las prestaciones previsionales, los subsidios de contención familiar y los subsi-

dios de tarifas. La asignación universal para protección social: asignación universal por hijo, ayuda escolar anual, asignación por embarazo y prestación universal para adulto mayor se suspenden por los motivos expresados anteriormente y que son de conocimiento público, sin afectar sustancialmente el sistema de previsión social. De esta manera, se eliminan en esta etapa unos 8.149.920 de subsidios que la sociedad en su conjunto no soporta. No hay nada injusto en esa decisión, sino sinceramente volver a las condiciones del año 2001.

El Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, al tratar el gasto de la seguridad social en las notas 2 y 3, refleja la cantidad de personas que reciben una prestación no contributiva de la ANSES, de la Agencia Nacional de Discapacidad y del Programa de Atención a Ex Combatientes y Ex Presos Políticos.

Haciendo una estimación arbitraria para traducir en términos financieros el ahorro para la Administración nacional, calculando un subsidio promedio mensual de 10.000 pesos durante un año, equivale a unos 97.799.040.000 de pesos. Los técnicos de la ANSES pueden estimar con mucha más precisión. El argumento de los derechos adquiridos es insostenible ante la grave situación económica y financiera que sufre el país.

Por otra parte, el Parlamento nacional otorgó plenos derechos al presidente de la República para actuar según lo requieran las circunstancias actuales del país.

1.1.5. Programas de jurisdicciones de la Administración nacional

De las jurisdicciones que integran la Administración central, hemos elegido aquellas jurisdicciones que presentan *dificultades* en su programación, porque hay superposición de funciones con otras jurisdicciones, porque gestionan funciones que no le corresponden de acuerdo con sus misiones y funciones, o por los créditos que solicitan, y requieren que una *comisión de expertos* evalúe el Programa y un dictamen establezca las pautas a seguir.

Los bienes públicos se definen justamente en función de su ámbito de aplicación, sea el área nacional, provincial, municipal o

internacional. En ciertos casos algunos bienes, por razones de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal, corresponden a que la gestión y el financiamiento sea del área local, regional o provincial, y no tienen por qué permanecer en el Presupuesto de la Administración Nacional.

J. 1-Poder Legislativo Nacional. Consta de veinticinco programas. Diecinueve no corresponden a las atribuciones de los artículos 75/77 de formación y sanción de las leyes.

- Programa 20: Asistencia Social Integral al Personal del Congreso de la Nación
  2.153.958.078 de pesos.
- Programa 21: Defensa de los Derechos de los Ciudadanos
  814.527.690 de pesos
- Programa 25: Control Parlamentario sobre el Funcionamiento del Sistema de Inteligencia
  39.440.000 de pesos
- Programa 26: Protección de los Derechos del Interno Penitenciario
  642.451.250 de pesos
- Programa 27: Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la Nación
  33.750.000 de pesos
- Programa 30: Fortalecimiento Institucional
  5.817.950 pesos
- Programa 31: Control Parlamentario de Seguimiento de Trámite Legislativo
  9.045.000 de pesos
- Programa 32: Control Parlamentario de los Fondos de la Seguridad Social
  22.330.000 de pesos
- Programa 33: Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual

10.800.000 de pesos

- Programa 36: Defensa del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual

  241.966.000 de pesos
- Programa 40: Seguimiento y Control del Ministerio Publico de la Nación

  8.764.000 de pesos
- Programa 41: Control Parlamentario de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

  3.340.000 de pesos
- Programa 42: Apoyo al Congreso Nacional en Materia Fiscal

  57.226.857 de pesos
- Programa 43: Sistema Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

  67.158.634 de pesos
- Programa 44: Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

  26.720.000 de pesos
- Programa 45: Seguimiento de Contratos de Participación Público-Privada

  7.348.000 de pesos
- Programa 46: Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y Pago de la Deuda Exterior de la Nación

  9.000.000 de pesos
- Programa 48: Administración del Edificio del Molino

  23.379.000 de pesos

  (Este programa debe transferirse a la Ciudad de Buenos Aires, sede de la vieja Confitería del Molino)
- Programa 49: Control Parlamentario sobre Órganos

  9.045.000 de pesos

Total de créditos: 4.209.000.000 de pesos

Nota: no son funciones que hacen a la legislación. Deben suprimirse y los empleados deben pagar su obra social.

J. 2-Poder Judicial de la Nación

- Programa 25: Asistencia social
  232.297.598 de pesos

Nota: Los empleados judiciales deben financiar su propia obra social.

J. 20-Presidencia de la Nación

- 2003: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable
  4.412.511.055 de pesos
- 2006: Secretaría de Gobierno de Turismo
  1.944.351.210 de pesos
- 2011: Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)
  3.642.050.336 de pesos
- 2016: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
  382.567.047 de pesos

Total de créditos: 9.998.812.500 de pesos

Nota: la Presidencia de la Nación debe contar con la unidad presidencial para atender las funciones del presidente. Las funciones actuales son realizadas por otras jurisdicciones o entidades.

J. 25-Jefatura de Gabinete de Ministros

- Programa 47: Conservación y Promoción del Área Marina Protegida Namuncurá-Banco Burdwood. Programa Numancurá
  81.339.829 de pesos
- Programa 48: Acciones de la Unidad Plan Belgrano
  115.237.347 de pesos
- Programa 50: Coordinación de Proyectos Sociocomunitarios
  64.546.039 de pesos
- Programa 52: Argentina 2030: Pensando Nuestro Futuro
  7.510.722 de pesos
- Programa 62: Coordinación de Iniciativas bajo la Modalidad de Contratos de Participación Pública-Privada
  89.434.688 de pesos
- Programa 71: Formulación de Iniciativas para la Implementación de Contenidos en Parques Temáticos
  619.539.781 de pesos
- Programa 72: Formulación de Iniciativas para la Implementación de Expresiones Federales
  600.281.858 de pesos
- Programa 73: Desarrollo de la Expo 2023: “Industrias Creativas en la Convergencia Digital”
  356.852.285 de pesos
- Programa 94: Asistencia Financiera a Empresas Públicas
  82.999.128 de pesos

Total de créditos: 2.017.741.200

Nota: las funciones de la J. de G. de Ministros es coordinar las funciones de los distintos ministerios y no gestionar funciones de otras jurisdicciones o entidades.

J.30-Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

- Programa 94: Asistencia Financiera a Empresas Públicas
  2.361.139.999 de pesos

Nota: una *comisión de expertos* debe analizar si sus funciones corresponden a la Administración nacional o a otros niveles de gobierno.

J. 40-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- Programa 26: Promoción y Defensa de los Derechos Humanos-Justicia 2020
  813.551.960 de pesos
- Programa 38: Formación Universitaria en Derechos Humanos
  15.449.000 de pesos
- Programa 43: Afianzamiento de la Justicia como Valor-Justicia 2020
  1.074.951.147 de pesos

Total de créditos: 1.903.952.000

Nota: estos programas pertenecen a funciones ordinarias del Ministerio que no justifican los niveles de créditos.

J. 50-Ministerio de Hacienda

- Programa 94: Asistencia Financiera a Empresas Públicas
  2.673.874.209 de pesos

Nota: una comisión de expertos debe estudiar y justificar cada asistencia financiera.

J. 51-Ministerio de la Producción

- Programa 31: Defensa de la Libre Competencia
  63.421.074 pesos
- Programa 33: Análisis y Regulación de la Competencia Comercial Internacional
  100.959.000 de pesos
- Programa 47: Financiamiento de la Producción
  1.011.993.000 de pesos
- Programa 50: Gestión de la Simplificación Productiva
  154.605.912 de pesos
- Programa 51: Integración Productiva
  97.587.118 de pesos
- Programa 52: Promoción de la Productividad y Competitividad Pyme y el Desarrollo Emprendedores
  830.811.062 de pesos
- Programa 53: Fomento a la Producción y al Desarrollo Industrial
  298.851.778 de pesos

Total de créditos: 2.558.227.000

Nota: son programas que corresponden a un Ministerio de Economía que debe diseñar su política económica, y no se justifican esos niveles de crédito.

J. 70-Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Esta Jurisdicción tiene un presupuesto de 301.092.654.775 de pesos.

La *comisión de expertos* debe analizar el total de 301.092.654.775 de pesos, y especialmente los siguientes: P 32: Información y Evaluación de la Calidad Educativa (820.752.520 de pesos), P 44: Mejoramiento de la Calidad Educativa (2.236.034.259

de pesos); P 46: Fortalecimiento Edilicio de Jardines de Infantes (4.349.189.625 de pesos); P 19: Difusión y Fortalecimiento del Patrimonio Cultural (377.549.141 de pesos); P 49: Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes (13.777.572.914 de pesos), y P 99: Transferencias Varias (275.840.000 de pesos).

Total de créditos: 4.625.029.600 de pesos (P. 46 y P. 99).

Nota: El Programa 46 no es un tema del gobierno nacional sino de los gobiernos locales. El P. 99 se elimina con el tema transferencias.

J. 85-Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Este ministerio, al igual que el de Educación, requiere ser analizado por una *comisión de expertos* por el monto total de créditos, que asciende a 853.293.531.674 de pesos. Aquí hay que distinguir claramente el problema de la salud pública y el tema del desarrollo social. Corresponden al Ministerio de Desarrollo Social los siguientes programas cuestionables:

- Programa 20: Abordaje Territorial
  2.079.034.113 de pesos
- Programa 24: Economía Social
  1.346.434.335 de pesos
- Programa 38: Apoyo al Empleo
  29.424.792.566 de pesos
- Programa 43: Fortalecimiento de Acciones Juveniles
  234.903.578 de pesos
- Programa 44: Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
  1.536.028.065 de pesos
- Programa 45: Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes
  1.300.033.698 de pesos

- Programa 46: Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores
  506.229.784 de pesos
- Programa 47: Promoción a los Espacios de Primera Infancia
  1.466.017.517 de pesos
  Nota: este programa es propio de los municipios.
- Programa 99: Transferencias Varias
  1.702.694 de pesos

Total de créditos: 40.005,470.000

- Programa 99: Transferencias varias, 1.702.694: eliminación.

Nota: una comisión de expertos debe analizar cada programa y distinguir la diferencia existente entre el tema social y el tema individual de la salud.

J. 91-Obligaciones a cargo del Tesoro

- Programa 78: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes de la Secretaría de Gobierno de Modernización
  1.400.000.000 de pesos
- Programa 79: Asistencia Financiera a Empresas públicas y Otros Entes de la Secretaría General de la Presidencia
  1.485.000.000 de pesos.
- Programa 80: Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Hacienda
  188.000 pesos
- Programa 81: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
  1.206.090.000 de pesos
- Programa 82: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes del Ministerio de Producción y Trabajo
  902.000.000 de pesos

- Programa 83: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes del Ministerio de Defensa
  1.984.921.000 de pesos
- Programa 84: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
  16.323.345.000 de pesos
- Programa 85: Asistencia Financiera a Empresas y Otros Entes de la Secretaría de Gobierno del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos
  4.078.447.983 de pesos
- Programa 87: Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Transporte
  81.949.652.000 de pesos
- Programa 88: Asistencia Financiera a Empresas públicas y Otros Entes de la Secretaría de Gobierno de Energía y Combustibles
  65.280.455.000 de pesos
- Programa 98: Asistencia Financiera a Provincias y Municipios
  6.454.276.000 de pesos
- Programa 99: Otras Asistencias Financieras
  111.898.344.000 de pesos

Total de créditos: 349.110.218.422

Nota: una *comisión de expertos* debe analizar y tomar decisiones por cada una de las asistencias financieras que están a cargo del Tesoro con la supervisión del Ministro de Economía.

1.1.6. Organismos descentralizados y agencias

Existen actualmente noventa y nueve organismos descentralizados y agencias. El lector se podrá preguntar por qué motivos existen tantos organismos descentralizados que están fuera de la Administración central. La respuesta es muy sencilla. La ley

24.156, en el artículo 8, inciso a, habla de Administración nacional, conformada por *Administración central* y *organismos descentralizados.* El artículo 9 dice que se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por jurisdicción, a cada una de las siguientes unidades institucionales: a) Poder Legislativo; b) Poder Judicial; c) Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, y d) Ministerio Público.

Nota: ser agente de la Administración central significa que todo incremento salarial debe contar con un decreto firmado por el presidente de la Nación. Nada fácil. En los organismos descentralizados, por contar con personería jurídica y patrimonio propio, tienen su propio régimen remunerativo superior a la remuneración de la Administración central. He aquí la razón de la existencia de tantos organismos descentralizados que, por sus misiones y funciones, deben formar parte de la Administración central.

El profesor Adolfo Athchabahian, en *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, pág. 666, aclara que "en forma lenta fue aumentando el número de las instituciones de este tipo (*se refiere a descentralización administrativa)*, aunque no siempre de modo justificado, pues muchas veces se concedía su autarquía para satisfacer el deseo del administrador de algún organismo a fin de obrar con mayor libertad. Esto dio lugar a abusos: se crearon entidades autárquicas para estudiar temas de orden científico, como por ejemplo, la investigación de enfermedades; se asignó autarquía a una comisión creada para la medición de un arco de meridiano […], las instituciones mencionadas no deben funcionar en momento alguno como entidades descentralizadas por ejercer actividades esencialmente administrativas no diferenciadas de las realizadas por la hacienda central del Estado".

Por nuestra parte, hemos *observado* aquellos entes que, en consideración a la teoría de los bienes públicos, están limitados territorialmente y, por consiguiente, satisfacen la demanda de una zona local, regional o provincial de acuerdo con las características del bien público. Es decir, la gestión, responsabilidad fiscal y financiera debe estar a cargo de la autoridad local.

E. 102-Fundación Miguel Lillo

Total de créditos: 457.071.200

Nota: debe transferirse a la Provincia de Tucumán, donde tiene su sede y realiza sus actividades.

E. 109-Sindicatura General de la Nación

1.306.208.867 de pesos

Nota: se transfiere a la Auditoría General de la Nación, pues en el Estado no existe el mismo control que en la actividad privada, donde la empresa tiene su propio control (auditoría interna) y en determinados casos contrata a alguna consultora externa para que efectúe una auditoría. En el Estado el control es único (control de la Contaduría del propio organismo y Tribunal de Cuentas o Auditoría General de la Nación). La existencia del control externo e interno de la ley 24.156 se debe a que el borrador del proyecto de ley fue redactado por una consultora de prestigio internacional que se dedica a asesorar empresas privadas más que a reparticiones públicas. Por eso, el lenguaje empresarial que se nota en el texto de la ley 24.156.

E. 113-Teatro Nacional Cervantes

Total de créditos: 490.382.007

Nota: se transfiere a la Ciudad de Buenos Aires, donde tiene su sede y el público asistente a sus funciones.

E. 114-Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

Total de Créditos: 1.059.557.793

Nota: se transfieren sus funciones al Ministerio de Economía o de la Producción. No se justifica este crédito.

E. 117-Instituto Nacional del Teatro

Total de créditos: 388.387.997

Nota: se transfiere a la Ciudad de Buenos Aires por tener allí su sede.

E. 118-Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
Total de créditos: 369.183.329
Nota: se transfiere al Ministerio de Desarrollo Social.

E. 119-Instituto Nacional de Promoción Turística
Total de créditos: 1.588.630.649
Nota: Se transfiere al Ministerio de Producción y Trabajo o Ministerio de Turismo a crearse.

E. 120-Agencia de Deporte Nacional
Total de créditos:1.359.243.337
Nota: se transfiere al Ministerio de Desarrollo Social.

E. 121-Banco Nacional de Datos Genéticos
Total de créditos: 81.818.474
Nota: se transfiere al Ministerio de Salud.

E. 202-Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
Total de créditos: 315.419.000
Nota: se transfiere al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

E. 203-Agencia Nacional de Seguridad Vial
1.105.170.145 de pesos
Nota: una comisión de expertos debe estudiar sus funciones.

E. 206-Centro Internacional para los Derechos Humanos
Total de créditos: 50.371.000
Nota: se transfiere al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

E. 208-Agencia Nacional de Materiales Controlados
Total de créditos: 154.181.004
Nota: se transfiere al Ministerio de Defensa.

E. 209-Agencia de Acceso a la Información Pública
Total de créditos: 77.439.357
Nota: transferencia al Ministerio de Interior.

E. 450-Instituto Geográfico Nacional (ex Instituto Geográfico Militar)
250.280.278 de pesos
Nota: se transforma en Instituto Geográfico y de Catastro Nacional, según Ley Nacional de Catastro 26.209.

E. 603-Superintendecia de Seguros de la Nación.
Presupuesto 1.144.130.000 de pesos.
Nota: Una comisión de expertos estudia sus funciones, real funcionamiento y si se justifica este nivel de créditos.

E. 609-Instituto Nacional de Vitivinicultura
Total de créditos: 734.707.763
Nota: se transfiere a las provincias productoras de vid y comercialización de vinos.

E. 612-Tribunal de Tasación de la Nación
Total de créditos: 138.614.000
Nota: se transfiere al Ministerio de Economía.

E. 614-Instituto Nacional de Semillas
Total de créditos: 326.732.126
Nota: se transfiere al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

E. 620-Tribunal Fiscal de la Nación.
Total de créditos: 457.274.000
Nota: se transfiere al Ministerio de Economía.

E. 622-Instituto Nacional de la Propiedad Industrial
Total de créditos: 734.833.974
Nota: se transfiere al INTI.

E. 669-Administración Nacional de Aviación Civil
Presupuesto: 3.259.100.000 de pesos
Nota: una comisión de expertos estudia funciones, funcionamiento y control.

E. 670-Unidad de Información Financiera (UNF)
Total de créditos: 549.439.994
Nota: Transferencia al Ministerio de Economía.

E.804-Evaluación y Acreditación Universitaria
Total de créditos: 364.923.993
Nota: disolución como ente a causa de que las universidades son autónomas en todo lo que se refiere a su organización, cátedras e investigaciones.

E. 850-Administración Nacional de la Seguridad Social
Presupuesto: 3.138.637.572.288

En principio son cuestionables los siguientes programas: P 19: Asignaciones familiares por $**376.049.781.201**; P 30: Pensión Universal para el Adulto Mayor por $**26.932.378.316**; P 31: Pensiones No contributivas, por $**67.794.806.057**, y P 99: Transferencias y Contribuciones a la Seguridad Social y Organismos descentralizados, por $**361.815.020.264**.
Nota: una comisión de expertos estudia y analiza las funciones que cumple actualmente y cuáles serían las funciones a cumplir en el futuro, referidas únicamente al sistema previsional.

E. 852-Superintendencia de Riesgos del Trabajo
Total de créditos: 832.462.975
Nota: transferencia al Ministerio de Producción y Trabajo.

E. 902-Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Laura Bonaparte"
Total de créditos: 504.766.000
Nota: Transferencia a la ciudad de Buenos Aires.

E. 903-Hospital Nacional Dr. Baldomero Sommer
Total de créditos: 1.554.276.465
Nota: transferencia a la Ciudad de Buenos Aires.

E. 908-Hospital Nacional "Prof. Alejandro Posadas
Total de créditos: 6.916.462.098
Nota: transferencia a la Provincia de Buenos Aires, donde se encuentra su sede y la atención de pacientes (partidos del Oeste de la Provincia).

E. 909-Colonia Nacional "Dr. Manuel Montes de Oca
Total de créditos: 1.469.195.689
Nota: transferencia a la Ciudad de Buenos Aires, donde se encuentra su sede.

E. 910-Instituto Nacional de Rehabilitación del Sur "Dr. Juan Otimio Tesonne"
Total de créditos: 482.674.000
Nota: transferencia a la Ciudad de Buenos Aires por estar allí su sede.

E. 914-Superintendencia de Servicios de Salud
Presupuesto: 16.962.402.600 pesos

Es cuestionable el P 63: Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud, por $15.003.970.525.

Nota: una *comisión de expertos* debe estudiar sus funciones y control.

E. 915-Instituto Nacional del Cáncer (INC)
Total de créditos: 142.532.017
Nota: se transfiere al CONICET.

E. 916-Agencia Nacional de Laboratorios Públicos
Total de créditos: 81.070.655
Nota: se transfiere al ANMAT.

E. 917-Agencia Nacional de Discapacidad

Presupuesto 178.346.592.834.

Son cuestionables los siguientes programas: P 23: Pensiones no Contributivas por Invalidez Laborativa, por $156.486.703.492, y P 36: Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones no Contributivas, por $20.251.643.404.

Nota: una *comisión de expertos* debe evaluar sus funciones, su desempeño actual y control.

E. 918-Instituto Nacional de la Mujer (INAM)

Total de créditos: 408.363.003

Nota: se transfiere al Ministerio de Justicia y Derechos humanos o al Ministerio del Interior.

2. Los otros entes del sector público nacional 2020

2.1. Fondos fiduciarios

El fondo fiduciario se constituye mediante la transferencia de bienes y/o fondos de entidades y jurisdicciones que dependen del Poder Ejecutivo Nacional. El profesor Dr. Juan José Permuy, presidente de la Asociación de Contadores Públicos, en su trabajo *Evaluación del funcionamiento y control de los fondos fiduciarios*, expresa que “se ha asistido a una utilización abusiva de la figura del fideicomiso público con el objeto de fugar de la rigidez y control que implica operar dentro del marco establecido por la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada ejercicio. Básicamente, se mostrará que un número importante de los fideicomisos existentes realiza operaciones típicamente presupuestarias tanto por los recursos que lo constituyen como por los gastos que financian. Veremos que en un número importante de casos se utiliza el fideicomiso como las antiguas cuentas especiales o como fondos afectados, en el sentido de garantizar la recaudación y apropiación de recursos para ser utilizados en un fin

predeterminado, escapando a las limitaciones establecidas por la coyuntura fiscal de cada momento".

En un muy rápido análisis de sus objetivos y diversidad de campos de actividades, son funciones típicamente de Administración nacional que no justifica que se las haya excluido por la reforma a la ley 24.156. Como dependen del Poder Ejecutivo Nacional, es muy sencilla su suspensión dada la situación financiera en que se encuentra el Estado nacional. Considerando solo los gastos de este ejercicio de 2020, la suma asciende a $163.417.011.000.000.

La existencia del Fondo fiduciario se justifica cuando se requiere encarar un serio y significativo problema y hallar lo más rápido posible su solución. Por ejemplo, en el año 2001 se creó el fondo fiduciario para la reparación hipotecaria como consecuencia de la derogación de la ley de convertibilidad monetaria. Aquellos que tenían compromisos hipotecarios en dólares no podían afrontar las consecuencias de la devaluación de la moneda nacional. Por tal motivo, el Poder Ejecutivo Nacional creó ese fondo, actuando el Banco de la Nación Argentina como fiduciante. Pero la mayoría de los fondos restantes han sido creados incluso mediante simples decretos nacionales por otros motivos que no es oportuno analizar en este ensayo. Se sugiere su suspensión transitoria hasta que una comisión de expertos estudie cada fondo fiduciario en particular, y se suspenden las transferencias corrientes y de capital que recibe del Tesoro nacional.

Los veintiséis fondos fiduciarios muestran que reciben del Tesoro nacional el importe de $60.697.638.000.000. En realidad, los fondos fiduciarios son subsidios que realiza el Tesoro nacional para financiar las más diversas actividades del país. Se debe someter a una *comisión de expertos* que decida su suspensión o eliminación definitiva. Los fondos fiduciarios se deben constituir por causas graves, como sucedió con el fondo fiduciario constituido por el Estado alemán en 1989 para incorporar a la Alemania Oriental al desaparecer la Unión Soviética.

Llama la atención la falta de seriedad profesional en la presentación de los veintiséis fondos fiduciarios en el Presupuesto Nacional, ya que cada uno de ellos tiene una presentación que va de tres a ocho renglones, a pesar de que se trata de enormes

sumas que el Tesoro nacional transfiere a cada uno de ellos. Las cuentas que se presentan no son suficientes para valorar el comportamiento de cada uno de ellos. Al suspenderse o eliminarse su gestión, debe transferirse al Ministerio de Hacienda de la Nación. Sus gastos actuales ascienden $163.417.011.000.

A continuación listamos los fondos fiduciarios para que el lector, contribuyente o no, observe la composición jurídica mediante decretos y leyes.

- Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDF)
  Se creó por decreto 286/95. Cinco renglones. ¡$10.873.900.000!
- Fondo Fiduciario para la Vivienda Social
  Art. 59, ley 27.341. Cuatro renglones. Transferencias del TN: ¡$6.015.700.000!
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional (FFIR)
  Ley 24.855. 5 Renglones. ¡$24.342.100.000 para obras provinciales!
- Fondo Fiduciario de Capital Social
  Decreto 675/97. Tres renglones. ¡$66.300.000!
- Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica
  Ley 23.877. Tres renglones. ¡$296.000.000!
- Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal
  Art. 74, ley 25.401. Cuatro renglones. ¡$2.747.000.000!
- Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)
  Decreto 976/01. Seis renglones. ¡$85.579.400.000!
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH)
  Decreto 1381/01. Cuatro renglones. ¡$8.044.100.000!
- Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE)
  Ley 27.349. Cuatro renglones. ¡$119.100.000!
- Fondo Fiduciario de Desarrollo Productivo (FONDEP)
  Art. 56, ley 27.431. Tres renglones. ¡$817.200.000!

- Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina
  Ley 25.422. Cuatro renglones. ¡$90.000.000!
- Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residencial de Gas (FFGAS)
  Art. 75, ley 25.565. Cinco renglones. ¡$20.720.200.000!
- Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria
  Ley 25.798. Cuatro renglones. ¡$481.600.000!
- Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software
  Ley 25.922. Tres renglones. ¡$95.000.000!
- Fondo Fiduciario Programa Hogar
  Ley 26.020. Tres renglones. ¡$10.316.300.000!
- Fondo Fiduciario de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria
  Decreto 1334/14. Tres renglones. ¡$1.039.400.000!
- Programa Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR)
  Decreto 902/12. ¡$14.013.500.000!
- Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO)
  Art. 72, ley 27.341. Cuatro renglones. ¡$20.000.000!
- Fondo Fiduciario para la Cobertura Universal de Salud (FFCUS)
  Decreto 908/16. Cinco renglones. ¡$403.600.000!
- Fondo Fiduciario para Energías Renovables
  Ley 27.191. Ocho renglones. ¡$947.000.000!
- Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU)
  Ley 27.078. Seis renglones. ¡$4.241.900.000!
- Fondo Fiduciario para la Generación Distribuida de Energías Renovables (FODIS)
  Art. 16, ley 27.424. Cinco renglones. Tesoro nacional: 500.000.000 de pesos
- Fondo Fiduciario de Garantías Argentino (FOGAR)
  Art. 8, ley 27.444. Cinco renglones. ¡$645.200.000!

- Fideicomiso PPP (participación público privado) Red de Autopistas y Rutas Seguras (PPP RARS)
  Leyes 27.328 y 27.431. Cuatro renglones. ¡$22.040.900.000!
- Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUES)
  Art. 53, ley 27.431. Nueve renglones. Tesoro nacional: 609.800.000 de pesos
- Fondo Fiduciario Régimen de Regulación Dominial para la Integración Socio Urbana
  Art. 13, ley 27.453. Seis renglones. ¡$4.153.400.000!

2.2. Empresas y sociedades del sector público nacional

En finanzas públicas, cuando se refiere al tema de las empresas públicas tiene correspondencia con lo que en economía se trata como *monopolios naturales*, porque actúan en un mercado cuya producción de mercancías y servicios requiere contar con una infraestructura muy costosa que tiene la característica de monopolio y donde el Estado debe participar a los efectos de proveer esos servicios a la sociedad, interviniendo en la formación de los precios. Los ejemplos más conocidos son la prestación de servicios de gas, electricidad, agua y transporte.

Por supuesto, el cambio tecnológico puede llevar a que en algunos de ellos desaparezca esa condición de monopolio natural, como parece ser la existencia de generadores privados, pantallas solares o baterías individuales Ese concepto de monopolio natural surgió a fines del siglo XIX por economistas alemanes. Al estudiar el concepto de monopolio privado, observaron que aquellos tenían, además de la característica de monopolio, otras particularidades en la determinación de los precios.

Las empresas y sociedades del sector público nacional figuran en el Proyecto de Presupuesto Nacional; dice el Mensaje que el subsector que “por su naturaleza comercial y figura jurídica opera fuera del Presupuesto de la Administración Nacional es el conformado por las Empresas públicas. Sobre estas se proyecta un universo […] de 32 empresas y sociedades de mayoría estatal”.

A continuación, señala que "la aprobación definitiva de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado se realiza con posterioridad a la presentación del presente proyecto de ley". Quiere decir que el Parlamento nacional aprueba sus gastos y recursos a libro cerrado y no existe ningún control previo por parte de este para conocer primero el cumplimiento de sus objetivos y metas anuales y a mediano plazo, su asignación de gastos y recursos, y su endeudamiento, como sucede en cualquier actividad económica.

No todas son empresas que ofrecen bienes públicos de carácter comercial, sino más bien, en su mayoría, son un conjunto de instituciones burocráticas. Así, dentro de ese conjunto de empresas y sociedades del Estado figuran, por ejemplo, Radio y TV Argentina, TELAM, las emisoras SRT Universidad Nacional de Córdoba y LT10 Universidad Nacional del Litoral.

En principio, esas *empresas o sociedades del Estado* gastan $552.923.950.000, con un déficit global de $3.661.504.000. En el Presupuesto de la Administración nacional, no hay información alguna de cada una de ellas, a diferencia de lo que sucede con las jurisdicciones y organismos descentralizados.

De las treinta y dos *supuestas* empresas públicas, solo siete están comentadas en cuarenta y seis renglones para analizar sus objetivos, metas, recursos, gastos, estudios económico-financieros, resultados y control. Las empresas referidas son:

- *Integración Energética Argentina SA*. Tiene ingresos por 172.990.860.000 de pesos, gasta 165.006.514.000 de pesos, recibe transferencias del Tesoro nacional por 57.155.980.000 pesos y tiene un resultado financiero de 7.984.346.000 de pesos y un endeudamiento por 2.140.507.000 de pesos (dieciséis renglones).
- *Aerolíneas Argentinas SA-Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur*. En ocho renglones no se dan mayores detalles. En el cuadro desagregado de empresas del Estado nacional se señala que recibe ingresos por 139.563.619.000 de pesos, frente a gastos totales por 141.684.495.000 de pesos, recibe

del Tesoro nacional la suma de 13.200.000.000 de pesos, un resultado económico de –6.698.902.000 y un endeudamiento de 11.983.483.000 de pesos, siendo el 82% en moneda extranjera. El resultado económico significa que la venta de pasajes no alcanza a cubrir los gastos corrientes.

– *Correo Oficial de la República Argentina SA*. En siete renglones se explica el total de ingresos por 30.250.957.000 y el total de gastos por 30.226.650.00; recibe transferencias del Tesoro nacional por 1.482.999.000 de pesos y tiene un endeudamiento por 1.128.172.000 en moneda extranjera.
– *Desarrollo de la Capacidad Humana Ferroviaria SA.* Tiene un total de ingresos por 5.800.000.000 de pesos y realiza gastos por 6.238.169.000 pesos; su resultado económico es –438.169.000 de pesos; las transferencias del Tesoro nacional, 5.800.000.000 de pesos; el resultado financiero, 438.169.000; el endeudamiento, 438.169.000 pesos. Explicación en ocho renglones.
– *Nucleoeléctrica Argentina SA.* Tiene ingresos totales por 56.606.597.000 y gastos por 64.985.555.000 pesos, un resultado financiero de –8.378.958.000 de pesos, un endeudamiento por 24.729.331.000 de pesos en moneda extranjera y amortización de deuda por 48.040.138.000 de pesos. Explicación en ocho renglones.
– *Operadora Ferroviaria (OFSE)*. Tiene ingresos corrientes por 54.364.095.000 de pesos, recibe del Tesoro nacional 50.573.306.000 de pesos; tiene gastos corrientes por 55.378.724.000 de pesos y gastos de capital por 5.023.940.000. El total de ingresos es 60.402.664.000; el total de gastos, 60.402.664.000 pesos, el resultado financiero es 0; la amortización de deuda, 854.840.000 de pesos. Esta situación financiera se explica en nueve renglones.
– *Fabricaciones Militares SE*. Tiene ingresos totales por 3.925.149.000 de pesos y gastos totales por 3.834.862.000 de pesos. Recibe transferencias por 1.593.098.000 de pesos. El resultado financiero es 90.287.000 de pesos, y

la aplicación financiera es 90.287.000 de pesos. Se explica en trece renglones.

– El resto de las empresas y sociedades del Estado brillan por su ausencia, pero trataremos de hacer breves comentarios sobre los datos que figuran en el cuadro desagregado de empresas del Estado nacional. Asimismo, la información siguiente está sacada de Google, tratando de encontrar la empresa que está detrás de INTEA, por ejemplo. Nos encontramos con la sorpresa de que aparece la pantalla de Presidencia de la Nación, la bienvenida de la empresa y somos nosotros…", y nada más. Ni una sola referencia a qué es lo que hacen, con qué personal cuentan, qué ingresos reciben, en qué gastan o invierten, con qué control cuentan, qué resultados logran que beneficien a la comunidad y satisfagan a los contribuyentes.

Absolutamente nada de nada. Lo que podemos sacar como lamentable conclusión es que existe un descontrol total en ese conjunto de empresas por parte de la Administración pública nacional.

Todas las empresas y sociedades del Estado nacional deben ser sometidas a una *comisión de expertos* para analizar sus actividades a los efectos de observar el desempeño y posible funcionamiento futuro ante el cambio tecnológico vigente en la era digital. Asimismo, aquellas empresas y sociedades que satisfacen a una región determinada deben ser transferidas a esa administración regional. Otras deben fusionarse, otras deben privatizarse o disolverse, como en el caso de AGP.

No se entiende porqué se pone a Ferrocarriles Argentinos junto a TELAM, cuyos propósitos son totalmente diferentes. Ferrocarriles Argentinos es una empresa destinada a la venta de boletos para el transporte de personas, cargas y otras actividades. En cuarenta y seis renglones se presentan siete empresas públicas sin el mínimo detalle para su análisis económico-financiero, gestión, resultados y control. Las otras son:

- ADIF: *Trenes Argentinos Infraestructura*. Administra la infraestructura ferroviaria, aprueba proyectos, control e inspección, define la red nacional, confecciona la estructura organizativa y otras actividades. Tiene como ingresos corrientes 1.503.308.000 de pesos, de los cuales 822.472.000 son transferencias corrientes del Tesoro nacional, y gastos corrientes por 1.503.308.000, exactamente igual a lo que recibe por ingresos. Cabe destacar que los gastos en remuneraciones ascienden a 1.143.176.000 (76,0 % de los ingresos). El resultado económico es 0 y el resultado financiero es también 0. Esta empresa debería disolverse y traspasar el personal a la empresa Ferrocarriles Argentinos.
- AGP: *Administración General de Puertos.* Se creó en el año 1956, a cargo de la explotación, administración y mantenimiento de todos los puertos marítimos y fluviales del país. Por decretos 1456/87 y 817/92 se procede a la desregulación de las operaciones que estaban a cargo de AGP SE. El traslado a la Ciudad de Buenos Aires quedó en suspenso. El total de ingresos es 6.442.976.000, y el total de gastos, 7.904.582.000 de pesos. El resultado financiero es –1.461.606.000. No tiene razón de existir porque las terminales se han privatizado en la década de los noventa.
- AR-SAT: *Empresa Argentina de Soluciones Satelitales SA*. En 2016 se desreguló el mercado mediante la habilitación para otros satélites. Tiene ingresos totales por 8.233.675.000 pesos y un total de gastos por 8.295.500.000; el resultado financiero es –61.825.000 de pesos y tiene un endeudamiento por 124.000.0000 de pesos. Pase a *comisión de expertos.*
- BCYLSA: *Belgrano Cargas y Logística*. Se creó en el 2013 con el fin de nuclear en una misma empresa las tres líneas de transporte de carga: la línea Belgrano, la línea San Martín y la línea Urquiza. Sus accionistas son tres sociedades del Estado: Trenes Argentinos Infraestructura, Trenes Argentinos Operaciones y AGP. Sus ingresos totales son

6.886.096.000, y sus gastos totales, 6.886.096.000 de pesos. El resultado financiero es 0. Se transfiere a Ferrocarriles Argentinos SE.

– *Contenidos Públicos SE*. Depende de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública, que tiene como objetivo conducir las señales de TV Encuentro, Pakapaka, DeporTV y la Plataforma Contar. El total de ingresos es 574.063.000, y los gastos totales, 638.103.000. Resultado financiero: –64.040.000 de pesos. Se transfiere a RTA SE.
– *Corredores Viales SE*. Se creó para asumir la gestión de cinco corredores viales. El 51% corresponde al Ministerio de Transporte y el 49% a Vialidad Nacional. Total de ingresos: 4.651.436.000 pesos, y total de gastos: 4.302.896.000 pesos. Transferencias corrientes por 792.281.000 pesos. Transferencia a Vialidad Nacional.
– COVIARA: *Desarrollo para la Defensa y Construcción de Viviendas para la Armada*. Ingresos totales por 175.188.000 y gastos totales por 225.661.000 de pesos. Resultado financiero: –50.473.000 pesos. Hay que distinguir lo que es para el desarrollo para la defensa y lo que es para la construcción de viviendas para el personal de la Armada. Lo primero, a cargo del Estado; lo segundo, a cargo del personal. Por lo que se ve en pantalla publicitaria en TV está más dedicada a la construcción y venta de edificios y cocheras para el personal.
– Dioxitek SA. Es una sociedad anónima estatal argentina creada en 1997 para garantizar el suministro de óxido de uranio, que se utiliza en la fabricación de elementos combustibles para las centrales nucleares de Embalse y Atucha I. Es propiedad del Ministerio de Energía y Minería (51%), la CNEA (48%) y el Gobierno de la Provincia de Mendoza (2%). Ingresos totales: 2.039.889.000 y gastos totales: 1.910.317.000 pesos.
– EANA: *Empresa de Navegación Aérea SE.* El objetivo es la política pública, planificación, dirección, coordinación y administración del tránsito aéreo de los servicios de telecomunicaciones e información aérea náutica, de la instala-

ción, infraestructura y redes de comunicaciones del sistema de navegación aérea. Ingresos totales: 9.351.378.000, y gastos totales: 8.942.490.000. Con el saldo positivo amortiza deuda por 408.888.000 de pesos.

– EducAr SE. El origen proviene de un mecenazgo de la Fundación Varsavsky. Es responsable del papel educativo por Internet del Ministerio de Educación de la Nación en materia de integración de la tecnología de la información y la comunicación en el sistema educativo. Total de ingresos: 3.577.098.000, y total de gastos: 3.481.423.000 pesos. Recibe del Tesoro nacional 1.105.190.000 de pesos.
– IEASA: *Integración Energética Argentina*. Ex ENARSA. Es una empresa del sector petrolero, destinada al estudio, exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos; transporte; almacenaje; distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados. Total de ingresos: 172.990.860.000, y total de gastos: 165.008.514.000. Fuentes financieras por 22.543.021.000 de pesos y amortización de deuda por 30.527.367.000 de pesos. Pase a *comisión de expertos* para su estudio.
– FADEA: *Fábrica Argentina de Aviones*. Es una empresa dedicada a la producción de aeronaves y la investigación espacial. Total de ingresos: 5.163.525.000, y gastos: 5.150.356.000 pesos. Fuentes financieras: 158.767.000 de pesos para aplicaciones financieras por 171.936.000 pesos. Pase a *comisión de expertos* para su estudio.
– *Ferrocarriles Argentinos SE*. Administra desde 2015 la totalidad de la red ferroviaria argentina como responsable única de la infraestructura de vías y de los sistemas de control de circulación de trenes en un modelo de acceso abierto. Ingresos totales: 29.934.000, y gastos totales: 26.248.000. Qué ha quedado de los viejos ferrocarriles que establecieron los ingleses y que llegaron a 45.000 km de vías férreas. Es necesario reconstruirlo, y Playas Ferroviarias, Belgrano Cargas y Logística, Desarrollo Capacidad Humana Ferroviaria SA deben formar parte de Ferrocarriles Argentinos SE. Al exponer las conclusiones, indicare-

mos cómo se vuelve a revitalizar los ferrocarriles como órgano motor del desarrollo e integración del país mediante las vías férreas. Se sugiere contar con la asesoría ferroviaria del Bundesbahn alemán. Ejemplo de gestión, orden y disciplina laboral y técnica.

– INTEA: *Innovación de tecnología*. Es una empresa de capitales agropecuarios mixtos creada por las instituciones más importantes del agro y el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA). Total de ingresos: 78.405.000, y gastos por 75.970.000 de pesos.
– INTERCARGO SAC. Asistencia en tierra que presta servicios a las principales líneas aéreas del mundo en vuelos de cabotaje e internacionales, en el aeropuerto internacional de Ezeiza. Ingresos totales; 4.806.749.000, y gastos: 4.547.099.000 de pesos. Gastos en remuneraciones: 2.809.637.000 de pesos (58,4%). Fue privatizada en la década de los noventa y reestatizada posteriormente bajo el Gobierno de Néstor Kirchner.
– LT 10 UNL. *Radio Universidad Nacional del Litoral*. Tiene ingresos totales por 39.461.000 de pesos y gastos totales por 43.428.000. Resultado económico y financiero: –3.975.000 pesos. Debe transferirse a la Provincia de Santa Fe.
– *Playas Ferroviarias de Buenos Aires SA*. Es una sociedad del Estado constituida sobre proyectos integrales de urbanización de tres predios ferroviarios: Palermo, Caballito y Liniers. Los ingresos totales son 2.506.826.000, y los gastos totales, 1.401.052.000 de pesos. Transferir a la Administración de Bienes del Estado.
– POLO: *Polo de Producción Audiovisual*. Polo de desarrollo de la industria audiovisual o polo de producción de contenidos audiovisuales y cinematográficos. Es un proyecto de la Presidencia de la Nación para llevar a cabo en la Isla Demarchi, detrás de Puerto Madero. Ingresos totales: 5.181.000, y gastos: 5.181.000 de pesos. Disolución.
– RTA SE. *Radio y TV Argentina SE.* Televisión Pública Argentina, Radio Nacional, Archivo Histórico RTA y Canal 12 Televi-

sión Pública Regional. Ingresos totales: 4.710.066.000, y gastos: 5.009.463.000. Resultado económico: –364.397.000. Recibe del Tesoro nacional 2.767.000.000 de pesos.

- SRT UNC. *Servicios de Radio y Televisión Universidad Nacional de Córdoba*. Ingresos totales: 510.975.000, y gastos: 522.495.000. Resultado económico: –13.420.000 de pesos. Transferencia a la Provincia de Córdoba.
- TANDANOR SAClyN. *Talleres Navales Dársena Norte.* Es un astillero y taller de reparaciones navales ubicado en Buenos Aires, de propiedad estatal y de los trabajadores de la empresa. Fue fundada en 1879. En la década de los noventa fue privatizada, y el 30 de mayo de 2007, reestatizada por decreto, declarando nula de nulidad absoluta la privatización realizada en la década anterior. Por sus esfuerzos los obreros recibieron el 10% de las acciones. Total de ingresos: 1.760.782.000, y gastos: 1.675.552.000. Recibe transferencias de la Administración nacional por 101.550.000 de pesos. Su resultado económico-financiero es deficitario en 70.969.000 de pesos si no recibiera el aporte del Tesoro nacional. A *comisión de expertos* para su liquidación o remodernización empresarial.
- TELAM SE. *Agencia Nacional de Noticias SE*. Fundada el 19 de abril de 1945. Ingresos totales: 1.172.837.000, y gastos por 1.142.256.000 de pesos. Recibe del Tesoro nacional 758.198.000 de pesos.
- VENG SA. *Vehículo Espacial Nueva Generación*. Es una empresa aeroespacial argentina fundada el19 de octubre de 1998. Ingresos totales: 854.887.000, y gastos por 793.442.000 pesos. Pase a *comisión de expertos.*
- YCRT. *Yacimientos Carboníferos Río Turbio*. Ingresos totales: 1.741.380.000, y gastos por 3.374.581.000. Transferencias del Tesoro nacional: 902.000.000 de pesos. Para remuneraciones: 3.000.000.000 de pesos (representa el 88,9% del gasto corriente). El resultado económico (ingresos corrientes menos gastos corriente) es igual a –1.804.301.000 pesos.

Resultado financiero: –1.633.201.000 de pesos. Endeudamiento público: 1.422.001.000 de pesos. En la década de los noventa fue privatizado y posteriormente reestatizado. Inviable porque su producción de carbón no es utilizable en la industria. Se transfiere a la Provincia de Santa Cruz o se disuelve.

– YMAD. *Yacimiento Minero de Agua de Dionisio*. Es una empresa minera inter-estatal de Argentina, situada en el oeste catamarqueño, que explora, explota y comercializa la producción de yacimientos minerales que se encuentran en sus concesiones en la meseta de Agua de Dionisio en una extensión de 334 km^2. Explota en UTE con Minera Alumbrera el yacimiento Bajo de la Alumbrera de cobre, oro y molibdeno. YMAD constituyó una UTE con MIM Holding Ltd de Australia (50%), North Ltd de Australia (25%) y Rio Algom Ltd de Canadá (25%). Ingresos totales: 549.262.446.000, y gastos por 552.923.950.000. Resultado financiero: 953.000 pesos. Pase a *comisión de expertos* para su estudio.

2.3. Otros entes del Estado nacional

El subsector "otros entes del Estado nacional" se compone de nueve entes en total. AFIP, INSSJP, Comisión Nacional de Antidopaje y obras sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Todas deben pasar a formar parte integrante del Presupuesto de la Administración Nacional.

En cuanto al INSSJP, conocido como PAMI, evidentemente, a pesar del reiterado cambio de autoridades en cada nueva administración, el servicio funciona mal. Nunca funcionará bien porque está diseñado bajo un sistema inviable, burocratizado y corrupto. Hay que pensar en crear un sistema al estilo del sistema alemán de seguro de salud (*Krankenversicherung* y *Krankenkasse*). El afiliado tiene la opción de elegir el médico de su confianza. Se basa esencialmente entre un convenio en la asociación de médicos y el sistema bancario. No es un tema que corresponda a los sindicatos. Es un tema esencial de la política de salud de los habitantes del país.

El origen sindical de las obras sociales fue una dádiva del presidente de facto Juan Carlos Onganía a los sindicalistas de entonces.

AFIP, *Administración Federal de Ingresos Públicos*. Esta importante institución pública requiere un nuevo diseño en su estructura de funciones y de personal, porque debe ceñirse únicamente a su función de recaudación impositiva sobre la base de un nuevo diseño normativo sencillo que no derive en actos meramente coercitivos que afectan los principios personalísimos de los individuos. La recaudación impositiva es esencial para el funcionamiento del Estado, en cuanto debe proveer bienes públicos a la sociedad, pero estos no deben ser producto de actos coercitivos sumamente graves que utiliza la institución fiscal; ello requiere un *orden fiscal*, no un régimen fiscal como el vigente, tanto a nivel nacional como provincial y municipal.

Ingresos totales: 129.010.246.000; gastos: 112.539.711.000 de pesos. Resultado financiero: 16.470.535.000 de pesos. Fuentes financieras por 1.295.000.000 de pesos (endeudamiento en moneda extranjera) y aplicaciones financieras por 17.765.535.000 de pesos.

Comisión Nacional Antidopaje. Su función es promover la salud de los deportistas y el desarrollo de una política integral de prevención y control. Total de ingresos: 29.535.000 de pesos, y gastos: 32.755.000 de pesos. Resultado financiero: –3.220.000 de pesos. Recibe del Tesoro nacional 20.000.000 pesos. No hay razón para que permanezca en este subsector. Debe volver a la Administración central dependiendo de una dirección de deportes del Ministerio de Salud.

INAMU. *Instituto Nacional de la Música.* Fomento, apoyo, preservación y definición de la actividad musical en general y la nacional en particular. Ingresos totales: 182.750.000 de pesos, y gastos: 138.398.000 de pesos. No hay razón para que forme parte de este subsector. Debe volver a la Administración nacional, Ministerio de Educación.

INCAA. *Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales*. Total de ingresos: 2.911.612.000 de pesos; gastos: 3.313.118.000 de pesos. Resultado económico: –415.469.000 de pesos; resultado

financiero: –401.506.000 de pesos. Al igual que los anteriores, no existe razón alguna para que permanezcan en este subsector. Debe volver a la Administración nacional.

UESTEE. *Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica.* Cuenta con financiamiento del FFC, UES y FEE. Ingresos totales: 90.700.000 de pesos, y gastos: 90.700.000 de pesos. Se transfiere al Ministerio de Energía.

INSSJP. *Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados (*PAMI). Asistencia médica, social y asistencial a 4.929.781 de beneficiarios. Desde su fundación hasta el presente, con distintas gestiones administrativas, su gestión ha fracasado. No es por culpa, en parte, de los agentes que administraron, es que fracasa el sistema como tal. Hay que pensar en otras alternativas posibles. Por ejemplo, liquidar el PAMI y establecer un sistema de seguros como hemos comentado.

El resto de los "otros entes" (3) corresponden a obras sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad: SABPFA (Sistema Básico de la Policía Federal Argentina), OSSPF (Obra Social de la Policía Federal) y IOSFA (Instituto Obra Social Fuerzas Armadas).

Entidades no contenidas en el Presupuesto de la Administración Nacional

Finalmente, existe una serie de instituciones públicas que están al margen de la Administración nacional, compuesta de lo siguiente: 3 fondos específicos; 4 institutos y fundaciones; 3 entidades interestaduales; 4 entes binacionales; 7 obras sociales estatales; 3 bancos oficiales; 8 empresas financieras.; 2 institutos de la vivienda, que son difíciles de ubicar a los efectos de analizar como lo hemos hecho hasta ahora. El Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda de la Nación deben contar con la información de las instituciones bancarias y financieras, aun cuando no estén incluidas en el Presupuesto Nacional.

El resto de las instituciones que hemos mencionado deben formar parte de la Administración nacional. ¿Qué hace el Fondo

Nacional del Tabaco? ¿El Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina? ¿La Fundación Dr. Manuel Sadosky de Investigación y Desarrollo de las Tecnologías de la Investigación para el Desarrollo Sustentable? ¿El Instituto de la Vivienda del Ejército y de la Fuerza Aérea? Y otras.

7. PROGRAMA DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN FISCAL 2021-2025

Medidas de política fiscal para ordenar las finanzas del Estado nacional

El análisis efectuado al describir todas las instituciones de la Administración nacional, la burocratización, la superposición de funciones, la falta de federalismo económico debido a la centralización existente, la necesidad de una reforma esencialmente económica nos llevó a afirmar que se requiere un *Programa de Política y Administración Fiscal* en dos etapas.

La primera etapa, de *corto plazo* (1 año), que permita reducir el gasto público sin afectar la planta de personal ni las misiones y funciones de las jurisdicciones y entidades, tratando de ordenar, reasignar y racionalizar programas, actividades y proyectos. El despilfarro en el sector público nacional es horrible, lo decimos por experiencia personal y por conocer su funcionamiento. Por supuesto, ese *Programa* debe ser consistente con un *Programa de Estabilización y Desarrollo Económico-social*. Algunas ideas hemos tratado de adelantar en este trabajo.

En una *segunda etapa* de mediano plazo (de 2 a 4 años), un *Programa de Política y Administración Fiscal II*, donde se estudien los siguientes temas: ordenamiento territorial, reforma administrativa, política de personal del Estado, federalismo económico, orden social y laboral, infraestructura pública y orden tributario racional y equitativo.

En esa primera etapa hemos tratado de destacar aquellos puntos de la Administración nacional donde se pueden hacer reformas sin afectar la planta de personal ni afectar las misiones y funciones que el Estado Nacional se había fijado.

El propósito es reducir drásticamente el gasto inútil e improductivo para hacer desaparecer el desahorro, que es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Esto es fundamental para que ese superávit económico "corriente" permita dos cosas: por un lado, eliminar el déficit fiscal que lleva al endeudamiento público, y, por el otro, contar con recursos financieros para financiar la infraestructura pública nacional que necesita el país.

El resumen del estudio realizado nos ha llevado a elaborar el esquema siguiente para tener una idea de cómo se puede reducir el gasto público nacional, considerando solamente aquellas partidas que se pueden modificar en el corto plazo, lo que exigirá que todas las jurisdicciones y organismos descentralizados y agencias, los fondos fiduciarios, las empresas y sociedades del Estado nacional y los otros entes que integran el sector público nacional se vean obligados a redefinir sus funciones, adaptándolas a las nuevas circunstancias sobre la base de las directivas que fije el Ministerio de Economía.

Asimismo, la transferencia de ciertos servicios y sus respectivas entidades obligará a que las provincias y municipios asuman nuevas funciones que hasta el presente están a cargo del Gobierno nacional. Por otra parte, al asumir responsabilidad en la gestión de esos servicios, también requerirá contar con financiamiento propio que provenga de su propios contribuyentes o población local en todo aquello que sean bienes públicos locales, quedando en poder del Gobierno nacional únicamente aquellos bienes de carácter nacional e internacional.

I. Total de Gastos Administración (art. 1 del texto del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020): $6.247.756.400.000.

II. Gastos figurativos (Art. 3 del texto del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020): $1.099.307.100.000, bajar a niveles financiables con recursos genuinos no financieros (deuda pública).

III. Gastos tributarios: $753.355.900.000 (suprimir)

IV. Transferencias: $1.477.419.100.000 (reducir)

V. Seguridad social: $97.799.000.000 (a reducir)

VI. Administración nacional: $869.287.500.000 (a reducir)
VI.1. Jurisdicciones: $9.066.300.000
VI.2. OD y Agencias: $860.221.200.000

VII. Fondos fiduciarios (comisión de expertos y reducir)

VIII. Empresas y Sociedades del Estado Nacional (comisión de expertos y fusionar)

IX. Otros entes del sector público nacional (comisión de expertos y otros a transferir a la Administración nacional)

X. Como consecuencia de operaciones entre los puntos anteriores llegamos a una reducción del gasto público en $2.351.003.000.000 sin afectar personal (37,6% del gasto total). En la Sexta Sección - Conclusiones y recomendaciones se detalla en un cuadro.

Notas:

I. El gasto total debe reducirse hasta producir un ahorro en el Estado nacional para financiar la estructura pública o reducir la presión fiscal.

II. Las erogaciones o gastos figurativos *no* se transfieren como contribuciones a las jurisdicciones o entidades, sino al Tesoro nacional, lo que obliga a las mismas a redefinir funciones mediante *public management*.

III. Los gastos tributarios deben desaparecer a los efectos de que la política económica diseñe normas generales y no discrecionalidades por zonas, sectores o personas.

IV. Las transferencias corrientes y de capital deben reducirse a su mínima expresión y debe indicarse a quiénes están dirigidas, pero deben eliminarse las transferencias para gastos corrientes.

V. La seguridad social debe volver a los servicios que prestaba en el año 2201. Por eso se calculó la reducción de financiamiento, eliminado servicios que no se ofrecían en el 2001.

VI. Se consideraron solo aquellas jurisdicciones que pueden eliminarse. Algunos programas, por corresponder a otras jurisdicciones. Por ejemplo:

Poder Legislativo Nacional por $4.209.000.000. Poder Legislativo Nacional $232.3000.000 y Ministerio de Educación por $4.625.000.000 respecto al Programa Construcción de Jardines de Infantes, tema local, no nacional.

En el caso de los organismos descentralizados y agencias, se consideraron aquellos entes que son de carácter local o provincial. Por ejemplo:

E. 102-Fundación Miguel Lillo (Provincia de Tucumán)

E. 113-Teatro Nacional Cervantes (CABA))

E. 117-Instituto Nacional del Teatro (CABA)

E. 609-Instituto Nacional de Vitivinicultura (Provincias de la vid/vinos)

E. 804-Evaluación y Acred. Universitaria (autonomía universitaria)

E. 902-Hospital Nacional Bonaparte (CABA)

E. 903-Hospital Nacional Sommer (CABA)

E. 908-Hospital Nacional Posadas (Pcia. de Buenos Aires)

E. 909-Colonia Nacional M. de Oca (CABA)

E. 910-Hospital Nacional Tesone (CABA)

VII. Fondos fiduciarios (comisión de expertos).

VIII. Empresas y sociedades del Estado (comisión de expertos).

LT10 UNL: se transfiere a la Provincia de Santa Fe.

SRT UNC: se transfiere a la Provincia de Córdoba.

POLO, Polo de Producción Audiovisual: se disuelve.

IX. Otros entes del sector público nacional (comisión de expertos).

Comisión Nacional de Antidopaje: se transfiere a la Administración central.

Instituto Nacional de la Música: se transfiere a la Administración nacional.

Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales: se transfiere a la Administración nacional.

TERCERA SECCIÓN

DE LA JUNGLA IMPOSITIVA A UN ORDEN IMPOSITIVO EFICIENTE Y EQUITATIVO

1. INTROITO

Cuando en un momento dado se asume la tarea de implementar una política económica para un país, es imprescindible hacer un diagnóstico de lo peculiar de ese país en muy diversos aspectos. No es lo mismo hacerlo para un país con clima invernal durante gran parte del año y tras ser devastado por una gravísima y destructiva guerra (caso de Alemania en 1946) que abordar una tarea para un país sin guerras externas, asentado sobre un vastísimo territorio de extensas praderas regadas por suaves lluvias regulares; con varios recursos naturales, hídricos, minerales y petroleros, de clima amable y homogéneo, con escasa población y para colmo distribuida en centros urbanos muy distantes entre sí (caso de Argentina en 2020).

El territorio continental argentino –como se muestra más abajo– equivale a doce países de Europa occidental. La *densidad demográfica* promedio de esta región es de 144 h/km^2. La de nuestro país es de 15 h/km^2. ¡La décima parte de la región de Europa! Nuestro promedio no refleja ni remotamente nuestra deformación demográfica: *aglomeración urbana en un vasto desierto*. Este desequilibrio no se limita a una o dos zonas del país. Se repite, a su manera, en todos y cada uno de nuestros Estados provinciales.

Este fenómeno ha de tenerse muy en cuenta para comprender nuestros crecientes problemas sociales y –parafraseando a Alberdi– debiera ser "*la base y punto de partida*" de todo gobierno a la hora de diseñar su programa de *política económica.* Los gobiernos todos han de tener muy presente que esta deformación demográfica y sus consecuencias sociales han sido causadas en alto grado por instituciones creadas por la legislación, supuestamente establecidas para hacer efectivas los derechos fundamentales de nuestra CN, sin embargo, no han dado el resultado esperado. Eso importa reconocer el enorme rol del derecho positivo en la conformación del tipo de orden económico y los consecuentes procesos que ambos generan. La perspectiva que sugerimos exige determinar qué derecho debe ser establecido y cuál reformado para que una mejor realidad económica ocurra. Es preciso destacar que en países que han logrado mejores formas de vida social y mayor prosperidad económica estos asuntos económico-legales se estudian bajo el amplio concepto de "economía espacial". Para mostrar la gravitación de este problema hemos comparado los datos de la superficie de doce países que, sumados, equivalen a la de nuestro territorio continental.

País	Superficie	Cantidad de habitantes	
Portugal	92.000 km^2	10 millones	
España	505.000 km^2	46 millones	
Francia	675.000 km^2	67 millones	
Alemania	358.000 km^2	83 millones	
Austria	84.000 km^2	9 millones	
Suiza	41.000 km^2	9 millones	
Italia	301.000 km^2	60 millones	
Grecia	132.000 km^2	11 millones	
Polonia	313.000 km^2	38 millones	
Ucrania	60.400 km^2	42 millones	
Bielorrusia	208.000 km^2	9 millones	
Rumania	238.000 km^2	19 millones	
Total	2.799.400 km^2	403.000.000	144 h/km^2
Argentina	2.791.810 km^2	43.000.000	15,4 h/km^2

¿Qué significan estos números?

Que no hemos acertado a cumplir con nuestro mandato constitucional fundamental: *poblar el país*. Nuestra Constitución 1853/60 –aún vigente– "invita a todos los hombres del mundo a poblar nuestro territorio" (Preámbulo). No fue una ocurrencia ideológica. Fue la respuesta práctica a la mayor necesidad real para afrontar y resolver el principal desafío de la nueva república: *encarnar* la estructura legal diseñada por la Constitución, en una sociedad formada *con familias animadas por sus sueños e ideales constituyente*s demandaba establecer sobre nuestro vasto despoblado territorio una *nueva sociedad*.

Las cifras precedentes muestran que, a pesar de nuestro extenso territorio, sufrimos el mal de una raquítica población. ¿Por qué falló el impuso inicial de las primeras décadas (1870-1910)? ¿Cómo cumplir hoy con el mandato constitucional alberdiano "Gobernar es poblar"? Estos objetivos son difíciles de sostener y de

lograr si se dictan leyes que *ponen a la tierra fuera del alcance de quienes viven de su trabajo y el valor social que ella adquiere sirve para enriquecerse sin trabajar*.

El actual difícil acceso a la tierra urbana y rural proviene de varios factores, pero obran y resultan de dos principales de carácter legal:

a) El *Código Civil de 1870*, que introdujo para nosotros el derecho romano de propiedad sobre la tierra (art. 2503 y su nota, CC).
b) El *sistema legal de impuestos* instalado a partir de los 1930, que tiene por *principal supuesto de hecho imponible* actividades de producción, comercio y consumo.

Esta legislación y el estilo del conocimiento en los niveles superiores en los campos de las ciencias económicas y jurídicas contribuyeron a la generación de intereses, sentimientos e ideas políticas que tácita y expresamente aceptaron como correctas estas dos bases legales. A mediados de la década de 1940, una consecuencia de factores sociales y políticos nacionales y extranjeros obraron para provocar un cambio aún más radical de la economía social y pública, dando nacimiento a la dirección estatal de la economía. Los males que sufría la sociedad, en especial las clases trabajadoras con menos ingresos, habrían de ser corregidos mediante una *planificación central* de la economía llevada a cabo por el gobierno nacional. Desde 1943 hasta 1946 fueron dictados más de 132.000 decretos-leyes que, ejecutados por el poder central, sentaron y crearon las bases institucionales para establecer un orden económico distinto al dispuesto por la originaria Constitución Nacional[1].

Inversiones en infraestructura pública

En primer lugar, son necesarias grandes inversiones en infraestructura pública si queremos tener un desarrollo y crecimiento para lograr una sociedad global eficiente y equitativa en bienestar. Cosa nada fácil de lograr por dos motivos elementales:

1 Juan Carlos de Pablo, *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX.*

1. Primero: ¿quién financia los bienes públicos que demanda cada grupo local si no se cuenta con población suficiente para ello?
2. Segundo, el imposible mantenimiento. Supongamos que con sacrificio financiero un sector importante del país decide abrir un establecimiento educativo o un hospital en un distrito que cuenta con escasa población. A pesar de la inversión realizada en el distrito, resultará muy difícil su mantenimiento por carecer de posible financiamiento local.

Los economistas dicen que no existe equilibro entre la oferta del bien público y la demanda social. Pues bien, este ejemplo simple expresa lo dominante en la realidad argentina: en el año 1928, el Prof. Ernst Wagemann Director del *Institut für Konjunkturforschung* de Berlín decía en su libro *Estructura y ritmo de la economía mundial* que Argentina nunca podría llegar a ser un país industrial con una densidad poblacional de 7 h/km^2. Han pasado 91 años y no ha cambiado para nada la situación. Al revés, se ha agravado, puesto que, ante la falta de oportunidades, la juventud más ilustrada profesionalmente emigra en búsqueda de mejores condiciones laborales y de vida. Nos estamos aproximando a 3 millones de argentinos que viven en los Estados Unidos, Canadá, América Latina o Europa.

Paul A. Samuelson y Samuel S. Kuznets no entendían el bajo desarrollo de la Argentina cuando, a principios del siglo XX, estaba entre los primeros países más prósperos del mundo según John M. Keynes. Por eso, desde otro punto de vista, el profesor Ernst Dürr sostiene en su libro *Política económica*: “El progreso económico y social de un país no depende de las riquezas naturales del país, sino del rendimiento de sus habitantes y de la política económica”.

Argentina, desde hace más de ochenta años, vive experimentando políticas económicas intervencionistas. Todas han fracasado, desde la puesta en marcha de un orden corporativo en 1945, pasando por la seudoteoría del intercambio desigual, a vivir con lo nuestro de “compre nacional” y la sustitución de importaciones promovida por la Unión Industrial Argentina.

El profesor americano Robert D. Crassweller, en su libro *Perón y los enigmas de la Argentina*, dice: "El misterio político más grande del siglo XX es el fracaso de Argentina como Nación".

Lamentablemente, no hemos aún logrado lo que sabiamente dice nuestro preámbulo de la Constitución: "[…] promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino".

Nuestro propósito no es hacer una crítica al régimen impositivo actual, que muy bien refleja el profesor Antonio I. Margariti, a quien seguiremos en esta exposición, que caracteriza al régimen tributario vigente de jungla legal sustentada en 64.390 artículos sancionados en las últimas décadas por leyes, decretos reglamentarios, decretos rectificativos, decretos interpretativos, resoluciones de la AFIP, resoluciones de la DGI, resoluciones del Ministerio de Hacienda y de Economía, aplicativos informáticos, instructivos fiscales, regímenes obligatorios de retenciones y percepción, normas de Aduana y dispositivos onerosos de las direcciones de Rentas provinciales y municipales. Con el agravante de que tales disposiciones son cambiadas, modificadas, alteradas o reemplazadas cada día hábil por otras treinta nuevas disposiciones durante el año. Nuestro propósito será hacer algunas caracterizaciones que se deben tener en cuenta para poder salir de esta jungla impositiva y tributaria actual que llevó a la decadencia de nuestra patria por un orden impositivo eficiente y equitativo.

Jungla legal argentina

1. Impuestos nacionales
   - Impuesto a la ganancia de las personas físicas
   - Impuesto a la ganancia de sociedades
   - Impuesto a la ganancia mínima presunta
   - Impuesto a los bienes personales
   - Monotributo
   - Impuesto a ganancias espurias, al prohibir el "ajuste por inflación"

- Impuesto por precios de transferencias
- Retenciones por exportaciones agrícolas
- Otros derechos de exportación
- Derechos de importación
- Tasa de aduana
- Tasa de estadística
- Impuesto sobre fletes marítimos
- Impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas
- Impuesto sobre débitos y créditos bancarios
- Percepción aduanera de IVA y ganancias importación
- IVA sobre servicios al 27%
- IVA sobre compras al 21%
- IVA sobre compras al 10,5%
- Impuesto para el Fondo de Educación y Promoción Cooperativa
- Impuestos internos
- Impuesto adicional de emergencia cigarrillos
- Impuesto para el fomento de la actividad cinematográfica
- Impuesto a premios de sorteos y concursos deportivos
- Impuesto AFSCA a transmisiones de radio y televisión
- Tasa de kerosene, gasoil y diesel-oil
- Impuesto a los combustibles líquidos y gas natural (ex ITC)
- Impuesto específico al gas-oil (IESP)
- Tasa de infraestructura hídrica a nafta y GNC
- Recargo impositivo al GNC (dto. 786/02)
- Cargo por sobreconsumo de gas y electricidad (PURE)
- Impuesto sobre tarifas de peajes en autopistas
- Impuesto sobre abonos telefonía celular (Alto Rendimiento Deportivo)
- Impuesto a la tecnología electrónica producida extrazona
- Impuesto del 30% sobre el dólar oficial para el turismo

- Impuesto a la riqueza: Ley 27.605
- Y siguen los incrementos de las alícuotas y la creación de nuevos impuestos.

2. Impuesto al trabajo
   - Retenciones sobre salarios: ANSES, obras sociales y sindicatos
   - Retenciones PAMI sobre salarios
   - Cuotas el ahorro jubilatorio expropiado (ex AFJP)
   - Contribuciones patronales: ANSES, obras sociales y sindicatos
   - Contribuciones patronales para PAMI
   - Contribuciones para asignaciones familiares
   - Previsión de indemnizaciones por despidos
   - Cargo en previsión de doble indemnización
   - Contribuciones a ART y previsión demandas civiles
   - Aporte para fondos gremiales de desempleo

3. Impuestos provinciales
   - Impuesto para infraestructura hídrica
   - Impuesto para la infraestructura eléctrica de Santa Cruz
   - Impuesto para el Fondo de Desarrollo Eléctrico Provincial
   - Impuesto especial grandes obras energéticas
   - Impuesto sobre tarifas para Secretaría de Energía
   - Impuesto en tarifas por aumentos tasa ingresos brutos, operaciones bancarias no computables como crédito fiscal y aumento de aportes patronales
   - Canon al gas patagónico
   - Impuesto a ingresos brutos
   - Impuesto por ingreso bruto en transporte de gas
   - Impuesto provincial para el Fondo Compensación de Tarifas
   - Impuesto a urbanizaciones residenciales en barrios cerrados

- Tasas sustitutivas de otros impuestos provinciales
- Impuesto provincial para el Fondo Educativo
- Impuesto de sellos provinciales
- Tasa de actuaciones judiciales y administrativas
- Impuesto inmobiliario urbano
- Impuesto inmobiliario rural
- Tasa contributiva de mejoras rurales
- Impuestos por carga y descarga en terminales portuarias
- Impuesto provincial a la herencia y transmisión gratuita
- Impuesto de sellos a la compraventa de automotores usados
- Aranceles en ruta por salidas de productos provinciales o introducción de mercancías de otras provincias
- CIT (solicitud Código de Identificación de Transporte)
- COT (control electrónico para traslado de mercadería)
- SICOM y SIFERE (Sistema Federal de Liquidación y Recaudación del Impuesto del Convenio Multilateral)
- SIRCREB (Sistema de Recaudación y Control impuestos sobre Acreditaciones Bancarias de contribuyentes presuntos)
- SIRCAR (Sistema de Recaudación y Control para Agentes de Retención y Percepción en operaciones en otras provincias)

4. Impuestos municipales
   - DREI, impuesto por derecho de registro e inspección
   - Impuesto municipal por publicidad en góndolas de supermercados
   - Impuesto de abasto municipal por ingreso de alimentos perecederos de otros municipios
   - Impuesto a proveedores no residentes, por insumos y servicios a empresas instaladas en jurisdicción del municipio
   - Impuestos sobre espectáculos públicos

- Impuesto municipal para obras de infraestructuras
- Impuesto por publicidad en la vía publica
- Impuesto por publicidad en rodados
- Impuesto adicional por cartelera iluminada
- Impuesto municipal por transporte de sustancias alimenticias
- Impuesto municipal de cementerios
- Gravamen por servidumbre de red pública
- Impuesto de alumbrado público cargado en la tarifa de luz
- ABL, impuesto de alumbrado, barrido y limpieza
- Patente de automotores y motocicletas
- Impuestos por renovación de carnet de conductor
- Patentes sobre lanchas y aeronaves
- Impuesto sobre bienes inmuebles
- Tasa de pavimentos y cloacas
- Impuesto por tendido de red de agua potable
- Impuesto por instalación y extensión de la red de gas
- Impuesto por terrenos baldíos
- Impuesto sobre casas y departamentos desocupados

5. Impuestos encubiertos
   - Al finalizar una concesión de servicios públicos, de jurisdicción nacional o provincial, los activos fijos adquiridos y usados por la empresa concesionaria (automóviles, camiones, inmuebles, oficinas, instalaciones, maquinaria, herramientas, redes y obras de infraestructura, sistemas informáticos, equipos de PC) pasan al dominio del Estado nacional o provincial sin compensación alguna.

6. Regímenes nacionales de información fiscal
   - COTI, Código para oferta de transferencia de inmuebles
   - Régimen de información por operaciones inmobiliarias privadas

- Régimen de información ventas, locaciones y prestaciones
- Informes sobre inmuebles para fines fiscales
- Informes de terceros intervinientes en el mercado inmobiliario
- Informes sobre operaciones internacionales precios de transferencia
- CITI Ventas (cruzamiento informático de transacciones importaciones)
- CITI Compras (cruzamiento informático de transacciones)
- Régimen de información administradoras tarjetas de crédito
- Régimen de información establecimientos educativos privados
- Régimen de información expensas y contribuciones
- Régimen de información sobre fideicomisos financieros
- Información sobre participaciones societarias
- Régimen de información prestaciones de modelaje oneroso
- Registro de comercialización de materiales a recibir
- Régimen de información representantes sujetos del exterior
- Registro de donantes y donatarios
- Régimen de información por ingreso de fondos del exterior
- Registro del impuesto sobre combustibles líquidos y gas
- Registro de mandatarios y consignaciones
- Registro de cooperativas y mutuales
- Cartas de porte de productos rurales
- Cartas de porte agrícolas Form. 1116
- Declaración de existencia de cereales y acopio de granos
- Declaración de capacidad productiva de productores de granos
- Declaración sobre actividades agrícolas en inmuebles rurales

7. Retención y percepción de impuestos ajenos
   - Informes de retención de impuestos a ganancias y valor agregado en monotributistas
   - Régimen de exclusión de retenciones, percepciones y pagos a cuenta de IVA
   - SICORE, Sistema determinación de ingresos de retenciones
   - Régimen general de retenciones de IVA
   - Régimen general de percepciones de IVA
   - Régimen de percepción para sujetos no categorizados en IVA
   - Régimen de percepción del IVA por operaciones de importación
   - Régimen de retención IVA comercializadores materiales a reciclar
   - Régimen de retención IVA por comercialización de granos no destinados a siembra y legumbres secas
   - Régimen de retención del impuesto a transferencias inmuebles
   - Régimen de retenciones del IVA en pagarés, cheques diferidos y letras de cambio
   - Régimen de retención de impuesto a las ganancias por rentas trabajos relación dependencia
   - Régimen general de retención del impuesto a las ganancias
   - Régimen retención ganancias y comercialización de granos no destinados a siembra y legumbres secas
   - Régimen de retención impuesto a las ganancias por comercializadores de materiales a reciclar
   - Régimen de retención de impuesto a las ganancias por pago de dividendos
   - Régimen de percepción ganancias operaciones de importación definitiva de bienes
   - Régimen de retención del impuesto a las ganancias en mutuos hipotecarios

– Régimen de retención del impuesto a las ganancias beneficiarios del exterior

El verdadero "milagro argentino"

Dice bien el profesor Margariti: "El verdadero milagro argentino radica en que, a pesar de esta jungla legal, sigan existiendo individuos emprendedores que no bajan los brazos y continúan creando empresas, brindando trabajo a sus compatriotas y organizando la producción de bienes". Nosotros pensamos que el término *jungla* es demasiado suave. Jungla es *selva*, *terreno cubierto de vegetación muy espesa.* Es decir que, pese a lo complicada que fuere, es obra de la *naturaleza*. No es el torticero aparato legal que nos asfixia. Este ha sido *creado por hombres con mayor poder que el resto de sus semejantes.* Es el poder que goza la dirigencia social y política con el auxilio de la burocracia administrativa. En distintas ocasiones y a su manera, con la intención de beneficiar a algunos, han obrado en perjuicio de la salud de la sociedad como habitáculo de todos. Hay un concepto muy difundido por los textos de administración pública: *los agentes públicos son servidores públicos.* Totalmente falso*.* Una impropia identificación del *ser* con lo que *debe ser*. Los agentes públicos suelen afrontar un doble tipo de interés: *el interés general del todo y singulares propios de cada uno de sus miembros*. *Esos intereses son distintos, cuando no opuestos entre sí.* Muchos son los factores que actúan para que el funcionario ceda, cuando no bregue, por los intereses de grupos o camarillas posponiendo al interés general. Lo hemos mostrado en la 2.ª sección de este trabajo.

Una importante cuestión debe agregase aquí. Lo que acabamos de sostener vale como regla general, pero esta tendencia se agrava si en la sociedad se dan o permiten fenómenos que favorecen el establecimiento de deformaciones económicas, sociales y políticas que –cada una desde la perspectiva de su singular interés– contribuyen a establecer un orden económico propio del tipo *dirigidos por el gobierno político central.*

No es nuestro propósito hacer un estudio sobre esa jungla legal que, con mucha experiencia y formación profesional, realizan

instituciones como el *Instituto Argentino de Análisis Fiscal* (IARAF), el *Instituto para el Desarrollo Social Argentino* (IDESA) y el mismo Dr. Antonio I. Margariti como asesor de la *Bolsa de Comercio de Rosario*.

Por eso, dejaremos de lado ese galimatías impositivo y tributario que contradice los principios de nuestra Constitución Nacional.

Pensar un nuevo ordenamiento territorial

Hemos iniciado esta 3.ª sección haciendo un análisis de nuestro territorio comparado con doce países europeos equivalentes a la superficie de Argentina. La diferencia es que allí trabajan y viven bien 404.000.000 de personas, con una densidad demográfica promedio de 144 h/km^2; en nuestro país, la Argentina, solo habitan 43.000.000, con una densidad demográfica aritmética de 15,4 h/km^2. La densidad real oscila entre valores increíblemente extremos: provincias con 0,7 h/km^2 (Santa Cruz) o 2,4 h/km^2, como la Rioja o Catamarca, a regiones como la CABA, con una media de 15.000 h/km^2, con barrios internos, como la Villa 11- 14, en los que la densidad poblacional alcanza los 45.000 h/km^2.

Sobre la base de simples conclusiones hay que pensar un nuevo ordenamiento territorial y una reforma administrativa. La estructura territorial administrativa argentina surgió históricamente en nuestro país proveniente de la época del imperio español. Para poder adecuar esa estructura virreinal a las exigencias de la sociedad actual son necesarias *reformas legales generales* para todo el territorio, como una unidad y *reformas locales administrativas* en cada provincia. No ignoramos que surge aquí un original y difícil problema: ¿cómo lograr un mayor y real federalismo por acción del poder central? Los decepcionantes resultados para ese fin de la reforma Constitucional de 1994, y en especial el del sistema "provisorio para siempre" de la coparticipación, son lecciones a tener en cuenta para saber sobre lo que no hay que hacer.

Hay que analizar el número de provincias y el número de municipios, analizar su eficacia y eficiencia institucional, reducir gastos políticos y burocráticos. No es un tema nuevo. Todos los países europeos, después de la Segunda Guerra Mundial, reordenaron

sus territorios. Por ejemplo, en Alemania existían antes de la Segunda Guerra Mundial dos Länder (estados federales) independientes, Baden y Wüttemberg. Actualmente existe uno solo, *Baden-Wuttemberg.* Así ocurrió también en España y en otros países europeos.

Federalismo económico

Otro tema es el federalismo económico. Las provincias deben recuperar su poder fiscal a los efectos de llevar a cabo todas aquellas funciones que les son propias: asumir la responsabilidad en el manejo de sus funciones y gastos, respetar el *principio de integralidad económica y política* y tener en cuenta la *limitación geográfica de la prestación de los bienes públicos*: la educación en todos sus niveles, las manifestaciones de la cultura y los problemas de la salud deben permanecer en el ámbito provincial y municipal.

En la década del ochenta del siglo XIX la dirigencia política tenía esa idea. La Constitución Nacional, en su artículo 1, establece: "*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*". Pero, en los hechos, las principales funciones administrativas del Gobierno nacional, la concentración económica, las instituciones culturales, el BCRA, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, todos los ministerios, los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, la Biblioteca Nacional, el Teatro Colón, el sistema financiero público y privado, las líneas de subterráneo y el puerto están concentrados en la Ciudad de Buenos Aires en apenas 204 km^2, asiento del Gobierno nacional. Es necesario revertir ese proceso totalmente unitario.

Argentina es un país federal. Alemania también es un país federal. ¿Cuáles son las diferencias que podemos señalar a vuelo de pluma? Ellas interesan porque nos pueden guiar sobre lo que podemos hacer para que nuestro federalismo sea más provechoso. Alemania tiene su gobierno central en Berlín, pero la Oficina Federal de Estadística está en Wiesbaden; el Ministerio de Trabajo, en Nürnberg; el Bundesbank, en Frankfurt; La Corte Suprema, en Karlsruhe, etc. Asimismo la Unión Europea: el Par-

lamento, en Strassburg; el Banco Central Europeo, en Frankfurt; la Unión, en Bruselas, y agencias gubernamentales en todos los países de la UE.

Otro dato llamativo es que, por ejemplo, Alemania cuenta con 11.500 Gemeinden (municipios), mientras nosotros, con casi diez veces su territorio, contamos con apenas 2.100 municipios. Estos son temas a planear para resolver cuando se diseña una política económica realista. No basta y es negativo trabajar solo con modelos macroeconómicos de coyuntura como si fuésemos un país política, demográfica, económica y socialmente ordenado.

Otro tema fundamental. Para un buen orden económico (y social) es necesario contar con un *orden monetario y crediticio.* Una economía necesita una *moneda de valor estable*. La inflación monetaria perjudica el mecanismo de mercado, reduce la competencia, disminuye el ahorro, perjudica a las exportaciones e importaciones y estimula la fuga de capitales. Solo favorece a los propietarios de inmuebles, perjudica a los titulares de depósitos de ahorro, a los tenedores de renta fija y, de modo principal, a los asalariados.

Como lo hemos dicho en la 1.ª sección, será necesario crear un BCRA independiente del Gobierno central, con la principal función de mantener el valor del dinero interno (nivel de precios) y externo (tipo de cambio). Designar expertos en política monetaria y cambiaria en el directorio del Banco Central es clave. Eso es lo que muestra la experiencia de la Reserva Federal de EE. UU. y el Bundesbank alemán. Son condiciones mínimas para que funcione una economía eficaz.

Cambiar los principios dominantes en nuestro país

Respecto del ordenamiento impositivo, se debe *abandonar el obsoleto principio de capacidad de pago* (*ability-to-pay*) o *capacidad contributiva*, dominantes en la teoría y la práctica en distintas versiones, y tener en cuenta una serie de principios económicos distintos, como es el *principio de integralidad política y económica*, que habla de la relación existente entre el contribuyente, el beneficiario, el legislador y el burócrata administrativo.

Esos principios separan drásticamente la *capacidad* o *contribución personal* para financiar los bienes públicos de quien recibe los *beneficios* y resulta de esta manera la *obligación de imposición* y el *poder soberano* del Estado, sin considerar los principios de la ciencia económica.

El mecanismo *ingreso-gasto* vía presupuesto no tiene nada que ver con el mecanismo de mercado. Es una decisión política, con todas las implicancias de ineficiencia que hemos comentado en la 1.ª sección. El Estado ejerce una *economía de necesidades* que no está bajo la presión del *principio de escasez*. El *principio de capacidad de pago*, fundamento actual de casi todos los regímenes tributarios del mundo, *es un laberinto semántico*, carece de contenido, y es más propio de moralistas que de estudiosos de la economía. Por ejemplo, sus postulados dicen que los *iguales deben ser tratados iguales* (horizontal), y los *desiguales, como desiguales* (vertical). No queda muy claro qué se expresa por igualdad (igualdad horizontal) y cómo se debe diferenciar la desigualdad (desigualdad vertical). Se intenta explicar por la *teoría del sacrificio* absoluto, proporcional y marginal.

Otro error básico es suponer que la utilidad marginal de la renta individual decrece con rentas crecientes, lo que es falso. Se intentó extrapolar la *Primera Ley de Gossen* (la del famoso vaso de agua) a la renta. Otra crítica a la teoría del sacrificio es que la utilidad es *medible* e *interpersonal comparable* y la *curva de utilidad marginal transcurre igual para las personas de iguales renta.* La *teoría de la utilidad interpersonal* es muy cuestionable porque cambia la oferta de bienes y la estructura de las preferencias de las personas. Además, para que ese supuesto sea realizable se necesita que *políticamente* la mayoría establezca una norma de utilidad válida para todos.

Es discutible la regla con la ayuda de la cual se pueda medir y expresar absoluta, proporcional y marginalmente la capacidad contributiva o el sacrificio. En la manera de lo posible es mejor acercarse al *principio del beneficio* o *equivalencia* que respeta *el principio básico de las finanzas públicas de integralidad económica-política* (contribuyente-beneficiario-legislador-burócrata público).

El orden económico deseado requiere otro sistema impositivo

El orden impositivo debe diseñarse de tal manera que permita financiar la estructura de bienes que demande la sociedad, tenga cierto nivel de redistribución, coadyuve al logro de los objetivos de la política coyuntural de plena ocupación en el empleo, la estabilidad en el nivel de precios y el equilibrio económico externo; al mismo tiempo, tener en cuenta la política de desarrollo económico social respecto al crecimiento global de la economía, desarrollo regional, uso racional de los factores productivos, mejoras en la calidad del medio ambiente y de vida de las personas, para lo cual es necesaria la obtención de recursos financieros para el financiamiento y ejecución de las políticas comentadas, la economicidad en el uso de esos recursos financieros y, finalmente, una organización eficiente del Estado en cuanto a la coordinación de las funciones, gastos y recursos interjurisdiccionales y la eficiencia interna en cada jurisdicción territorial (Nación, provincias y municipios).

En consecuencia, el fundamento del *orden impositivo* conveniente debe buscarse en la economía y no en disciplinas ajenas a ella, como pueden ser las costumbres, ideologías o decisiones burocráticas. Pero su implementación ha de tener en cuenta la "realidad constituida". Los *fundamentos* son la *forma* que se pretende dar a la *materia social* existente.

Cuestiones sobre un orden impositivo eficiente y equitativo

Existen varios instrumentos de política económica que deben utilizarse. Por ejemplo, la morfología de los mercados, la elasticidad de las mercancías y servicios, el Exceso de gravamen, la curva de Laffer, la presión impositiva y el producto bruto interno.

I. Morfología de los mercados

En el libro *Cuestiones fundamentales de la economía política*, Walter Eucken descalifica el uso genérico de la palabra "mercado" para calificar órdenes en las que el "precio" es fijado "de alguna manera" por el mercado. Así usada, esa palabra carece de todo sentido científico, pues no muestra la diversidad de tipos de mercados dados en cada realidad social. Es necesario descubrir el

concepto real de cada "tipo de mercado", el que se da en la efectiva realidad del orden económico real. En cada orden suelen darse a la vez varios o todos los tipos posibles de mercado.

Para probarlo examina múltiples sociedades contemporáneas entre sí a través de distintas edades y lugares. A partir de este estudio, descubre dos tipos de orden económico: *tipo "dirección central de la economía"* y *tipo "economía de mercado".* Dentro de este tipo, como si fueran las letras del alfabeto, construye una *matriz de doble entrada* según cinco formas de oferta y cinco formas de demanda (competencia perfecta, oligopolio parcial, oligopolio, monopolio parcial y monopolio). Esa matriz real revela veinticinco formas típicas de mercado. Si a esta matriz según las "formas de oferta y demanda" se la completa con las que permiten los *sistemas monetarios posibles*, resulta una matriz de cien formas de mercado posibles. En la vida real, este número suele ser menor (si se da dentro de un dominante *orden económico centralmente dirigido por el gobierno*) o multiplicarse *sine limite*, tal como ocurre con veinticinco letras del alfabeto: con ellas se puede escribir desde el balbuceo de un niño hasta la Divina Comedia del Dante.

Esta matriz permite observar la importancia del *poder económico* en la economía. En el extremo izquierdo superior de la *matriz de doble entrada* figura el cuadro "competencia de oferta vs. competencia de demanda", caso de extrema libertad económica para ambas partes (efecto: competencia de poder económico). Caso extremo opuesto: en el extremo derecho inferior, el poder económico monopólico por ambos lados (monopolio bilateral; efecto: máxima concentración de poder económico en ambas partes).

Por supuesto, el tema del *poder económico* es harto complejo en los hechos. Aquellos a quienes les interese el tema de las relaciones entre *poder y derecho* pueden consultar el libro *Derecho, hombre y sociedad*, del profesor Héctor Sandler.

Vale la pena graficar esa *morfología de los mercados* que no se observa en los textos de microeconomía. Solo se estudian las condiciones estáticas de la competencia perfecta, algo de competencia imperfecta y monopolio privado; todo reducido al mercado de bienes (mercancías). En cuanto a los *factores de producción*

(tierra, trabajo y capital), el análisis se limita esencialmente al *mercado del trabajo* y algo al *mercado de capital* (confundiendo en esta palabra "cosas" y "títulos") y no hay ninguna referencia al *mercado de tierra*, como si la economía funcionara en el aire (Walter Isard, *Location and Space-Economy*).

CUADRO 1
FORMAS DE MERCADO

Formas de la demanda	*Formas de la oferta*				
	Competencia	Oligopolio parcial	Oligopolio	Monopolio parcial	Monopolio (individual o colectivo)
Competencia	Competencia perfecta	*Forma de mercado*			Monopolio de oferta
		Oligopolio parcial de oferta	Oligopolio de oferta	Monopolio parcial de oferta	
Oligopolio parcial	Oligopolio parcial de demanda	Oligopolio parcial bilateral	Oligopolio de oferta limitado por Oligopolio parcial	Monopolio parcial de oferta limitado por oligopolio parcial	Monopolio de oferta limitado por oligopolio parcial
Oligopolio	Oligopolio de demanda	Oligopolio de demanda limitado por oligopolio parcial	Oligopolio bilateral	Monopolio parcial de oferta limitado por oligopolio	Monopolio de oferta limitado por oligopolio
Monopolio parcial	Monopolio parcial de demanda	Monopolio parcial de demanda limitado por oligopolio parcial	Monopolio parcial de demanda limitado por oligopolio	Monopolio parcial bilateral	Monopolio de oferta limitado por monopolio parcial
Monopolio (individual o colectivo)	Monopolio de demanda	Monopolio de demanda limitado por oligopolio parcial	Monopolio de demanda limitado por oligopolio	Monopolio de demanda limitado por monopolio parcial	Monopolio bilateral

Fuente: Eucken, W., *Cuestiones fundamentales de economía política*.

Las formas de mercado citadas existen en los actuales órdenes económicos. Por ejemplo, vaya usted a Coto y vea dónde están las gaseosas de Coca-Cola: al lado de las de Pepsi-Cola y otras marcas, todos productos más o menos semejantes, pero a diferentes precios. Así es para casi todos los productos exhibidos. *Moraleja: el sistema impositivo debe tener en cuenta esta diversidad y sendas características de los mercados*.

En los manuales de microeconomía, el mercado se representa mediante un gráfico cartesiano ortogonal. La curva de oferta

ascendente (productor) y curva de demanda descendente del consumidor. Se determina un punto de equilibro cuando ambas rectas se cruzan, significando un *punto óptimo* en que el productor y el consumidor se dan por satisfechos en el precio de venta y en el precio de compra. *Ese diagrama es esencial en el diseño de la política económica fiscal y todo gira en torno a lograr ese punto de cruce*.

El Estado debe crear las condiciones para que se multiplique ese *tipo de orden* para que la mayoría de los productos se negocien en ese punto (*Ordnungspolitik*-orden económico) en lugar de intervenir públicamente en el proceso económico (*Prozesspolitik*), intervención que tiende a destruir el mercado como ha ocurrido con el funcionamiento de mercados en Argentina, tal como mostraremos a continuación.

El idioma alemán distingue entre *Ordnungspolitik* y *Prozesspolitik* (orden económico y proceso económico). Para el orden económico, el Estado establece las reglas. Pero han de ser reglas *para que en el campo jueguen el juego los jugadores de ambos equipos*, en palabras de Ludwig Erhard. Los jugadores, a su vez, son libres para jugar como gusten, a condición de que respeten las reglas de juego y jueguen *faire play*. Pasando a la economía, digamos que debe haber un mercado libre de cambios y no un tipo de cambio oficial, libertad para los contratos de locación y no congelamiento de los alquileres, que no se impongan cargas del 33% a la soja ("derecho de exportación"), más otras gabelas adicionales o que la persona que desea viajar o ahorrar en dólares deba pagar 30% adicional o más sobre el tipo de cambio oficial. Son todos aparentes "arbitrios" de los gobiernos, cuando es un *arbitrario ejercicio del poder.*

II. Funciones del mercado y exceso de gravamen (carga excedente, pérdida de eficiencia, deadweight loss o excess burden)

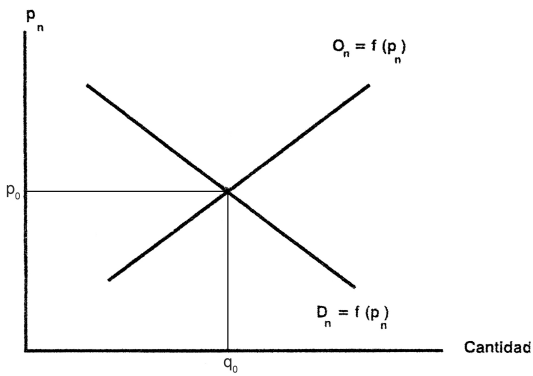
Los libros de finanzas públicas tratan la *carga excedente* en la teoría de la imposición. Los gráficos siguientes representan los efectos que produce el exceso de gravamen cuando, por ejemplo, se aplican impuestos a mercancías.

Antes de avanzar es necesario observar cómo funciona el *mercado competitivo* cuando no está gravado con impuestos ni tributos.

Mercado = oferta y demanda = precio y cantidad de equilibrio

Un mercado no tiene que estar localizado necesariamente en un lugar. Tomemos el mercado de bicicletas en Argentina: consiste en *todas las empresas de bicicletas que venden y de todos los consumidores que compran*. Ninguna empresa determina el precio. ¿Quién lo determina entonces? Pues el mercado. Es el mercado de bicicletas el que determina el precio, como veremos en el gráfico.

FIGURA 1
PRECIO DE EQUILIBRIO EN UN MERCADO LIBRE



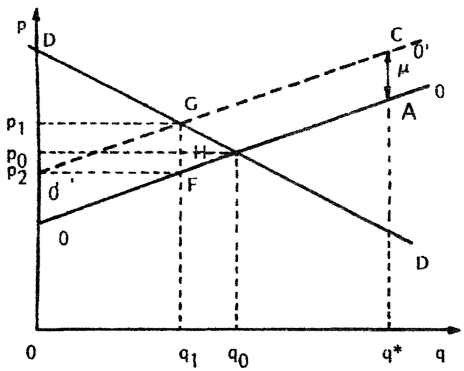
Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág. 33.

El punto de intersección de la curva de oferta y demanda indica el precio de equilibrio en un mercado libre. El precio libre tiene tres funciones:

1. Equilibra la oferta y la demanda.
2. Señala la escasez relativa de los bienes y el cambio de la misma.
3. Orienta la producción hacia la demanda.

Supongamos que el Estado establece un impuesto a la producción de bicicletas.

FIGURA 2
EFECTO DE UN IMPUESTO A LA PRODUCCIÓN: IMPUESTO ESPECÍFICO



Fuente: Núñez Miñana, H., *Finanzas públicas*, pág 176.

III. Efectos del impuesto sobre la producción

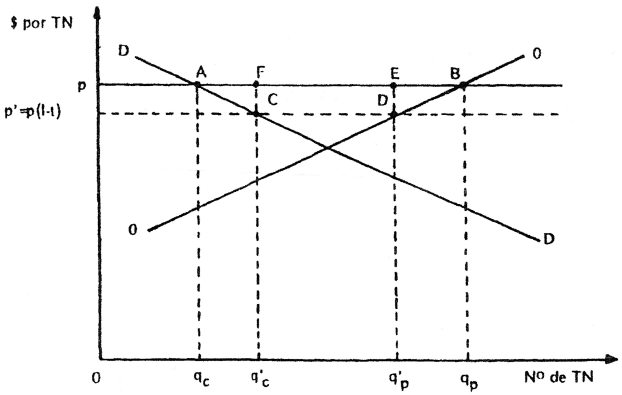
a) La cantidad producida y consumida disminuye de q0 a q1.
b) El precio pagado por los consumidores sube de p0 a p1.
c) El precio neto recibido por el productor baja de p0 a p2.
d) La recaudación fiscal es igual al rectángulo p1p2FG (base imponible u= p1-p2).
e) La traslación del impuesto es parcial: parte a los consumidores (traslación hacia delante) y parte al productor (traslación hacia atrás).
f) Surge en triángulo de ineficiencia o pérdida de bienestar producto del impuesto FHG. ¿Por qué es FHG pérdida de bienestar o exceso de gravamen? El trapecio q1q0HG (lo que se deja de consumir) – el trapecio q1q0HF (que es lo que se deja de producir).
g) El impuesto destruyó el modelo del punto óptimo de equilibro.
h) Hay dos precios: el precio que paga el consumidor p1 y el precio que recibe el productor p2.

i) Hay dos cantidades: la cantidad óptima de equilibrio q0 y la cantidad producida y demandada.

IV. Impuestos sobre el comercio exterior

Efectos a la exportación

FIGURA 3
IMPUESTO A LA EXPORTACIÓN



Fuente: Núñez Miñana, H., *Finanzas públicas*, pág. 249.

Antes de la fijación del impuesto, el precio viene dado por el precio internacional (Mercado de Chicago) y el tipo de cambio (que suponemos libre) ($/D). La demanda del bien al p es igual a q_c. El precio es p y la producción nacional qp. El consumo nacional es q_c. El saldo exportable es la diferencia entre lo producido y lo consumido q_c-q_p. Se estable un impuesto a la soja del t = 33%. El precio desciende a p·= p (1–t), siendo t la retención a la exportación. La cantidad producida se reduce de q_p a q'_p. La cantidad consumida aumenta de q_c a q'_c.

Efectos adicionales

a) Disminuye la producción.
b) Disminuye el saldo exportable.
c) Aumenta el consumo.

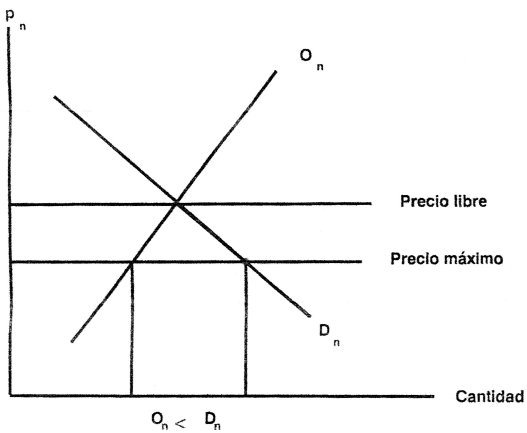
d) Afecta la política monetaria (divisas).
e) Es equivalente a un impuesto a la producción.
f) Es equivalente a un subsidio al consumo nacional.

El modelo opuesto es el caso del impuesto a las importaciones: impuesto al consumo nacional y subsidio a la producción nacional. Las dos políticas son equivocadas.

V. Fijación de precio máximo por el Gobierno

La fijación de un precio máximo por el Estado lleva a que la oferta se reduce y aumenta la demanda. El precio pierde su capacidad de equilibrar oferta y demanda, resultando un excedente de demanda, y el Estado debe intervenir para distribuir el bien escaso mediante el racionamiento, con los efectos de corrupción y arbitrariedades conocidas. Escasea el producto y se produce desabastecimiento. El mecanismo de precios pierde la capacidad de dirigir la economía y se sustituye la economía de mercado por una planificación ineficiente, burocrática y corrupta, y generalizada pobreza.

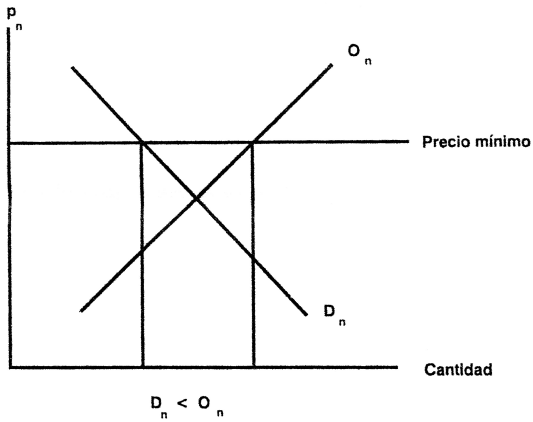
FIGURA 4
FIJACIÓN DE PRECIO MÁXIMO



Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág 35.

VI. Fijación de un precio mínimo por el gobierno

FIGURA 5
FIJACIÓN DE PRECIO MÍNIMO

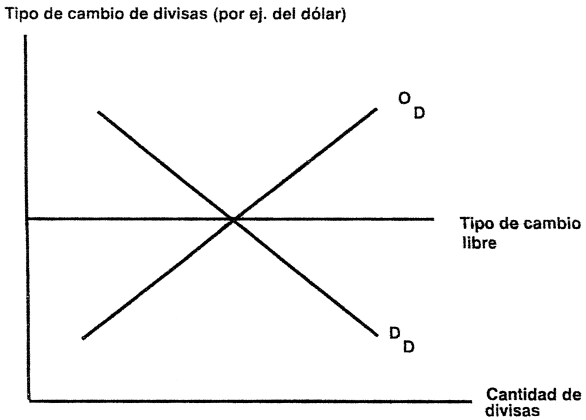


Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág. 37.

La fijación de un precio mínimo lleva al crecimiento de la oferta y a la reducción de la demanda, produciendo un excedente de producción que el Estado compra para almacenarla o exportarla mediante subsidios que generan gastos que gravan ineficientemente el presupuesto público. Finalmente, se terminan creando beneficios para determinado sector en perjuicio de la sociedad.

VII. Oferta y demanda de divisas

FIGURA 6
OFERTA Y DEMANDA DE DIVISAS

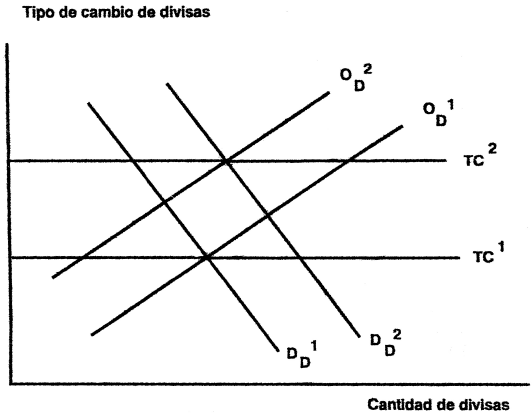


Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág. 39.

En el mercado de divisas, la oferta (O) y la demanda (D) de divisas dependen del tipo de cambio (TC= precio de la divisa), de los precios de los bienes y servicios en el país y en el exterior (pi, pe) y del tipo de interés en el país y en el exterior (ip, ie).

Od= f (TC, pp, pe, ip, ie)
Dd= f (TC, pp, pe, ip, ie)

FIGURA 7
DESPLAZAMIENTO DE LAS CURVAS DE OFERTA
Y DEMANDA EN EL MERCADO DE DIVISAS

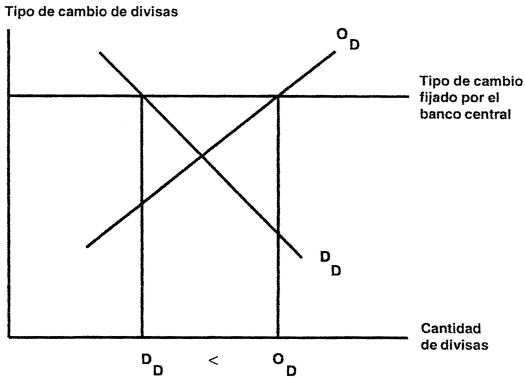


Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág. 40.

Cuando la inflación en el país es más alta que la inflación en el exterior, al tipo de cambio dado, las exportaciones disminuyen y las importaciones suben; y la inflación empeora la competitividad internacional. La curva de oferta de divisas se desplaza hacia la izquierda, y la curva de demanda, hacia la derecha. El tipo de cambio libre de la divisa sube de TC1 a TC2, es decir, se devalúa la moneda nacional.

VIII. Intervención del BCRA en el mercado de divisas

FIGURA 8
INTERVENCIÓN DEL BANCO CENTRAL EN EL MERCADO DE DIVISAS



Fuente: Dürr, E., *Política económica*, pág. 42.

Si el Banco central fija el tipo de cambio y compra el excedente de moneda extranjera, esa intervención del Banco Central en el mercado de divisas aumenta la base monetaria, que deriva en mayor emisión monetaria e inflación. Además, surge el mercado marginal que refleja el verdadero valor de la moneda.

Lo que hemos desarrollado brevemente es importante tenerlo en mente porque es la sustancia del *modelo* de la ciencia económica, pues detrás de esos gráficos existe el comportamiento de consumidores y productores, el principio de escasez y asignación eficiente, el punto de equilibrio u óptimo, el principio de transparencia, el principio de eficacia (ambos se dan por satisfechos), la no existencia de despilfarro; existe un solo precio de equilibrio y una sola cantidad de equilibrio. Todo eso es lo que hemos llamado *Ordnungspolitik* u orden económico. El modelo se destruye cuando el Estado interviene en el *Prozesspolitik* o proceso económico, como hemos visto.

La tesis de Harberger de exceso de gravamen no es totalmente correcta porque, mediante esa recaudación impositiva por parte del Estado, se financian bienes públicos que satisfacen necesidades sociales. Todo dependerá con qué ineficiencia o eficiencia el Estado

destine esa recaudación. En Argentina se cumpliría plenamente la hipótesis de Harberger.

Lo interesante al observar el esquema después del impuesto es que se destruyó el punto óptimo. Surgen dos nuevos precios (precio para el productor y precio para el consumidor). El productor reduce su producción por efectos del impuesto y el consumidor tiene menor cantidad a su disposición y mayor precio. Surge la pérdida de eficiencia y la recaudación impositiva, cuyo destino es totalmente incierto, ya que puede ir para financiar la enseñanza primaria o para financiar una jubilación de privilegio.

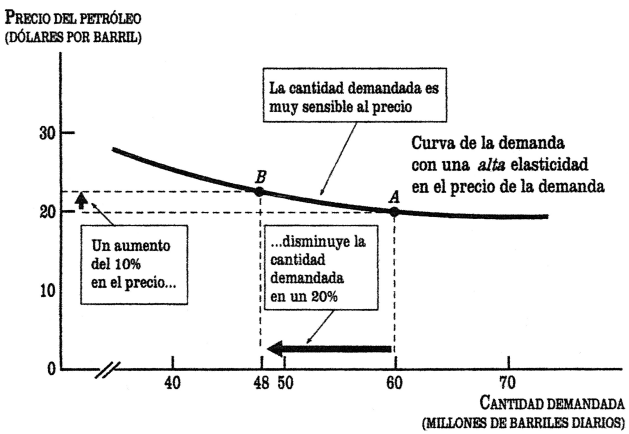
IX. Elasticidad de la demanda y elasticidad de la oferta

IX.I. Elasticidad precio de demanda del petróleo

En general, la elasticidad es una medición de cuán sensible es una variable económica sobre otra (análisis de sensibilidad de las variables económicas). La elasticidad *precio* de la demanda mide en *cuánto* cambia la cantidad demandada cuando cambia el precio.

Aquí tomaremos un ejemplo sobre la elasticidad precio de la demanda del petróleo:

FIGURA 9
ELASTICIDAD PRECIO DE LA DEMANDA DE PETRÓLEO



Fuente: Taylor, J. B., *Economía*, pág. 100.

Al aumentar un 10% el precio del barril, la cantidad demandada se redujo en un 20%, la curva de demanda es relativamente plana, la cantidad demandada de petróleo es muy sensible al precio; se dice que tiene una elasticidad alta. O sea, el precio aumentó un 10% y la cantidad demandada de petróleo disminuyó un 20%.

La elasticidad precio del mercado se define *E= variación porcentual de la cantidad demandada/variación porcentual del precio*. La demanda es *elástica* si la elasticidad precio de la demanda es mayor a 1. Es *inelástica* si es menor a 1. Elasticidad *unitaria* cuando es = a 1. Por ejemplo, demanda de pasajes al exterior (elástica) y demanda de pan (inelástica).

Aplicando esta definición a nuestro ejemplo tenemos:

E = 60 – 48/60: 22 – 20/20 = 0,20 / 0,10 = 2

No se tiene en cuenta el signo negativo, ya que aumenta el precio y se reduce la cantidad demanda.

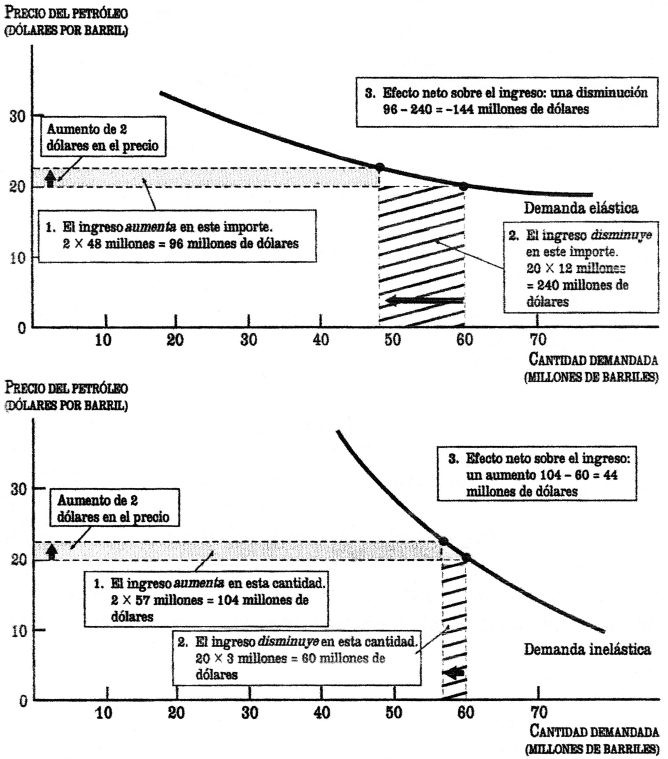
La característica de la elasticidad precio de la demanda es que no depende de las unidades de medición de la cantidad demandada, sea petróleo, manzanas o libros, o de la medición del precio, ya sea en dólares, euros o pesos, porque son variaciones porcentuales.

Una curva vertical se denomina perfectamente inelástica y la E= 0, porque cuando cambia el precio no se produce cambio alguno en la cantidad demandada. Por ejemplo, remedio para un hipertenso.

Una curva horizontal se denomina *perfectamente elástica*. La elasticidad es infinita. La mejor forma de ver la elasticidad infinita es trazar una curva ligeramente inclinada.

En el gráfico siguiente podemos observar los *efectos sobre el ingreso* debido a un aumento en el precio del petróleo.

FIGURA 10
LA ELASTICIDAD EN EL
PRECIO DE LA DEMANDA



Fuente: Taylor, J. B., *Economía*, pág. 109.

Un aumento en el precio tiene dos efectos sobre el ingreso: por aumento del precio y efecto ingreso como consecuencia de la disminución en la cantidad demandada por el aumento del precio. En la gráfica porque la elasticidad es superior a 1 el efecto neto es disminución en el ingreso. Al contrario, si la elasticidad es menor que 1, el efecto neto es un aumento en el ingreso.

Podemos observar que distintos bienes tienen distintas elasticidades. Por ejemplo, los artículos de primera necesidad tienen elasticidades menores a 1 (inelásticos); los artículos de lujo tienen

elasticidades superiores a 1 (elásticos). ¿Por qué se diferencian esas elasticidades? Existen varios motivos.

Grado de posibilidad de sustitución

Un factor importante es si existen sustitutos para el bien en particular. Los artículos de primera necesidad son difíciles de ser sustituidos, incluso la nafta. También son difíciles de sustituir los medicamentos para un diabético, un hipertenso o un enfermo de HIV. Aquellos bienes que tienen alta elasticidad son generalmente artículos de lujo que son de fácil sustitución, como bebidas alcohólicas o joyas.

Artículos caros y artículos baratos

Dependerá del ingreso de las personas. Si el bien representa una parte importante de su ingreso, la elasticidad será alta. Por ejemplo, el precio del pasaje aéreo aumenta, hará turismo local. Si el bien representa una pequeña parte de su ingreso, la elasticidad será baja. Por ejemplo, aumenta el precio del pan, por eso no dejará de comprarlo.

Cambios temporales y cambios permanentes en el precio

Si se anuncia, mediante publicidad, rebaja en el precio de una mercancía, la elasticidad será alta, porque esperará la oferta. Si la rebaja es permanente, la elasticidad precio será baja.

IX.II. Elasticidad a largo y corto plazo

Aumenta el precio de la nafta o los cigarrillos, las personas reducen la cantidad demandada a solo corto plazo (elasticidad es baja), usando medios de transporte o fumando menos. Con el tiempo, las personas van adaptando los hábitos a las nuevas circunstancias (elasticidad de demanda aumenta

Elasticidades en relación con el cambio de la demanda

Lo que hemos tratado hasta el presente son cambios a lo largo de la curva de demanda, que no es lo mismo que un cambio

de la curva de demanda (desplazamiento de la curva) producida porque se modifican las variables contenidas en lo que hemos llamado *ceteris paribus*. Es decir, hemos considerado solamente la variación de precios y la variación de cantidades. Ahora incorporaremos otras variables. Por ejemplo, se incrementa la cantidad de personas que desean comprar el bien. Cambios en el ingreso, cambios en otros precios, cambios en las expectativas.

La *elasticidad en el ingreso de la demanda* es el cambio porcentual de la cantidad demandada dividido por el cambio porcentual del ingreso. Evidentemente, al modificar el ingreso de las personas, se modifica la estructura de elasticidades porque se cambian los hábitos.

Otra elasticidad relacionada con el desplazamiento de la curva de demanda es la *elasticidad precios cruzados de demanda*, definida como el cambio porcentual de la cantidad demandada dividido por el cambio porcentual en el precio de otro bien. Un aumento en el precio del automóvil aumentará la demanda de motocicletas porque las personas dejarán de usar automóviles para pasarse a las motos.

Los factores condicionantes de la elasticidad precio de la demanda son: a) naturaleza de las necesidades que satisface el bien: un bien de primera necesidad tiene valores de elasticidad bajos (leche: 0,23; carne: 0,30) y los bienes de lujo tienen valores altos, pues puedo dejar de comprarlos cuando aumentan sus precios; b) disponibilidad de bienes que puedan sustituir al bien en cuestión, como en el caso de la margarina y la manteca; c) porción de renta gastada en el bien y período considerado.

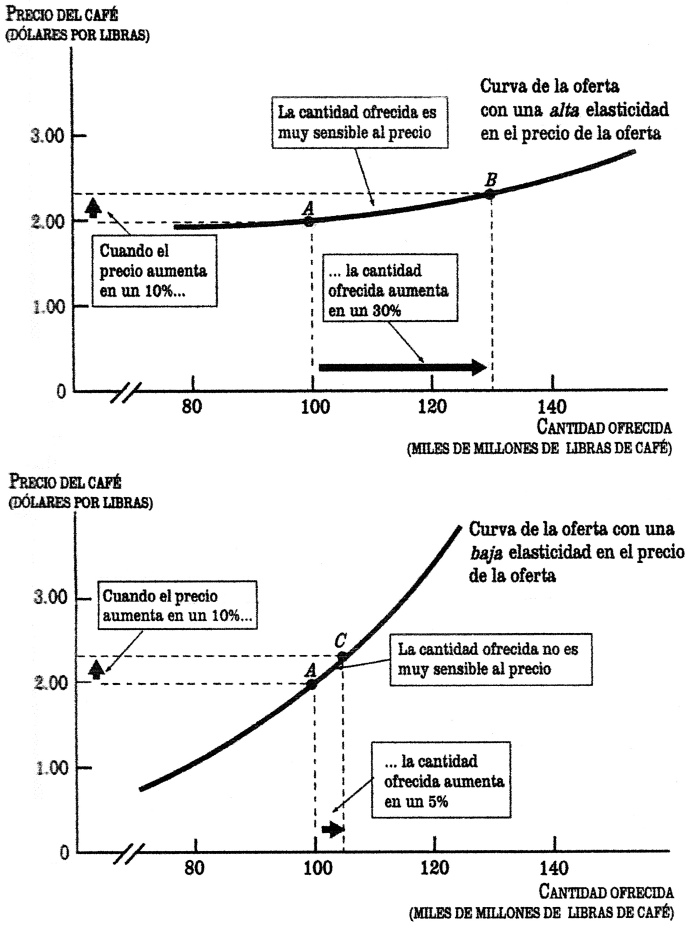
Otro concepto es la elasticidad *renta* de la demanda. Cuando la renta de los consumidores aumenta, cambian las demandas de los consumidores. Se define: E r = variación porcentual de la cantidad demandada/variación porcentual de la renta.

IX.III. Elasticidad precio de la oferta

Así como la elasticidad precio de la demanda se refiere al comportamiento de las personas, la elasticidad precio de la oferta se refiere al comportamiento de los empresarios que producen bienes.

Una alta elasticidad en el precio de la oferta implica que el empresario aumente su producción. Al contrario, si la elasticidad precio de la oferta es baja, el empresario no siente estímulos para aumentar la producción.

FIGURA 11
ANÁLISIS DE UNA CURVA DE OFERTA DE ALTA ELASTICIDAD



Fuente: Taylor, J. B., *Economía*, pág. 113.

En la gráfica, la cantidad ofrecida es más sensible al precio (el precio aumenta un 10% y la cantidad ofrecida aumenta un 30%).

La *elasticidad precio de la oferta es la variación porcentual de la cantidad ofrecida de un bien dividida por el cambio porcentual del precio, manteniendo constantes los demás factores que afectan la cantidad producida*. E = variación porcentual de la cantidad ofrecida/variación porcentual del precio.

Aquí debemos reiterar que, mientras en la elasticidad precio de la demanda era negativa (relación inversa entre precio y cantidad), que los economistas no consideran, aquí en la elasticidad precio de la oferta es positiva (se aumenta la producción cuando aumenta el precio, relación directa).

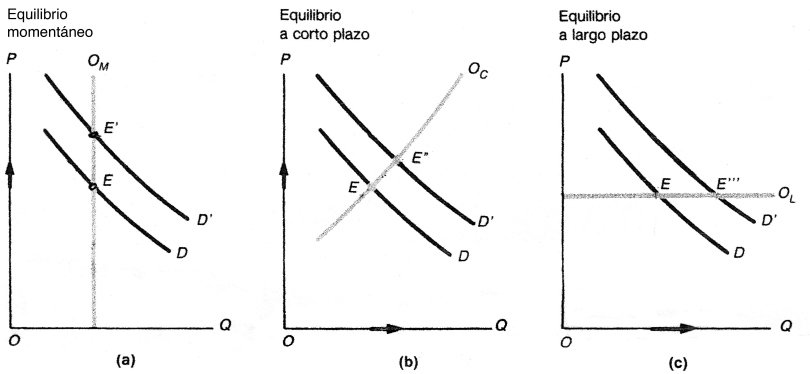
Los mismos conceptos de la elasticidad precio de la demanda se aplican para la elasticidad precio de la oferta. Esta última es perfectamente elástica cuando la cantidad ofrecida responde en grandes cantidades a un cambio del precio, la curva de oferta es horizontal y la elasticidad de la oferta es infinita. La oferta es perfectamente inelástica cuando la cantidad ofrecida no responde en absoluto al precio, la curva de oferta es vertical y la elasticidad precio de la oferta es 0.

Por Ejemplo, el cuadro *Las Meninas* de Velásquez: se ofrece, aumenta el precio, pero no se produce un nuevo cuadro *Las Meninas*. Lo mismo sucede –como veremos luego– con un terreno ubicado en la esquina de Paraná y Av. Corrientes en la Ciudad de Buenos Aires: aumenta su precio, pero no se puede aumentar su superficie.

En la elasticidad precio de la oferta juega un papel importante el tiempo. Debemos distinguir si es un a) equilibrio momentáneo, b) equilibrio a corto plazo o c) equilibrio a largo plazo. Bajo la situación a, no hay tiempo para realizar algún ajuste ante la presión de la demanda. Todo el efecto se traduce en aumento del precio. Por ejemplo, compra de una vacuna contra el cáncer producida por Bayer hoy. En b, hay tiempo para ajustar los factores variables y se obtiene un equilibrio a corto plazo. Por ejemplo, a las semanas se incrementó la producción de vacunas contratando personal adicional o trabajando horas extras y se incrementa, por con-

secuencia, el precio y la cantidad. En c, se realizan todos los ajustes y se obtiene el equilibrio a largo plazo.

FIGURA 12
RIGIDEZ DE LA CURVA DE OFERTA EN FUNCIÓN DEL PERIODO DE TIEMPO CONSIDERADO



Fuente: Mochón, F. y Becker, V. A., *Economía. Principios y aplicaciones*, pág. 119.

IX.IV. Caso especial: la oferta inelástica de la tierra según Samuelson

En el clásico *Curso de Economía Moderna* (*Economics: An Introductory Analysis*) de Paul A. Samuelson en el que se han formado la mayoría de los economistas del mundo, a diferencia de otros autores, trata con gran detalle a lo largo de su obra el tema de la tierra. Intentaremos ir desarrollando sus afirmaciones atinadas sobre el tema. Los párrafos siguientes son extraídos de la decimosexta edición española con sus respectivas páginas.

En la página 52 habla del "Capital y el tiempo". El capital, que es la denominación que a veces se usa para designar los bienes de capital en general, es un *factor productivo de clase bastante diferente a los anteriores* (el trabajo y la tierra, *factores primarios*). Un *bien de capital* se diferencia de los factores primarios en que es, a su vez, *un producto de la economía*. Los *bienes de capital son bienes producidos, que pueden utilizarse, a su vez, como factores para elaborar otros productos, mientras que la tierra y el*

trabajo son factores primarios, no producidos por el sistema económico. Sin embargo, el nombre *capital* es en extremo ambiguo, ya que se lo confunde diciendo que *capital es toda propiedad que rinde interés, renta, ingreso o beneficio*.

En la página 621 trata la "*Formación del precio de un factor mediante la oferta y la demanda*", especialmente las curvas de demanda y oferta de tierra. Una de las particularidades de la tierra, y en la que se diferencia de muchísimas otras cosas, consiste en que la cantidad total está relativamente fijada por la Naturaleza y no puede aumentarse para hacer frente a un precio más elevado de la misma, y en que la totalidad de la tierra no puede tampoco ser disminuida como reacción ante precios más bajos de arriendo.

Podemos aceptar la fijeza completa de la cantidad existente de tierra como el rasgo característico de este factor. Siguiendo la tradición, limitar nuestro discurso al "don original e inagotable de la Naturaleza", cuya cantidad total es, por definición, *completamente rígida*. Al precio o retribución de tal factor los economistas clásicos lo llamaron *renta.*

En la página 622 dice que "el terrateniente no recibe su arriendo porque sea un ciudadano que lo merece de una manera especial [...]. Lo que se paga es la productividad de la tierra y no los méritos personales del propietario de la tierra".

En la página 623 trata "La renta de la tierra y los costos: rendimientos implícitos y rendimientos explícitos". Hubo economistas que llegaron incluso a decir que la "renta de la tierra no entra en el costo de la producción". Si el lector se dispusiera a cultivar maíz, se encontrará con que es preciso pagar al terrateniente igual que se paga a todas las demás personas. Haría usted figurar, sin duda, la renta entre los costos de producción. Incluso si fuese usted un agricultor propietario de su propia tierra cometería un error si pensase que la renta no entra en sus costos de producción

¿Qué quieren decir algunos economistas cuando pretenden que la tierra no entra en los costos de producción desde el punto de vista de la sociedad? Afirman: como la renta de la tierra es la retribución de un factor de oferta rígida, igual se ofrecería ese factor a la comunidad a unos precios mucho más bajos, y entonces

la relación de causalidad es la siguiente: “son los precios de las mercancías los que verdaderamente determinan el precio de la tierra y no el precio de la tierra el que determina el precio de las mercancías”.

Es llamativa e interesante la cita que hace Samuelson de Henry George cuando casi todos los textos de Economía lo ignoran:

> *El movimiento de Henry George a favor del impuesto único: el de la plusvalía de la tierra:* durante la última parte del siglo XIX, Estados Unidos tenía todavía una frontera en el Oeste. A medida que llegaban desde Europa más y más personas, eran más y más los que podían trabajar cada hectárea de tierra. Desde luego, su valor de arriendo en el mercado tendía a subir. Esto proporcionaba magnífico beneficio a quienes eran lo bastante afortunados para llegar los primeros y comprar tierras […]. Andando el tiempo, en el centro de la ciudad aumentaría enormemente de valor como consecuencia del inusitado aumento de las poblaciones urbanas […]. Los lugares bien situados proporcionan rentas económicas puras de la misma manera que lo hacen las tierras fértiles. Muchas personas empezaron a preguntarse por qué razón había que permitir que ciertas personas, afortunados propietarios, recibiesen las llamadas “plusvalías inmerecidas de la tierra”.
>
> Henry George, impresor que dedicaba largas meditaciones a los temas de economía, cristalizó esos sentimientos en el movimiento por el impuesto único. No es probable que ninguna persona que se presente con el programa del impuesto único vuelva a encontrarse tan cerca de ser elegido alcalde de la ciudad de Nueva York como lo fue Henry George en 1886.
>
> Ni es tampoco probable que nadie surja en mucho tiempo para escribir a favor de esa causa con una Biblia tan persuasiva como la que escribió Henry George en su *Progress and Poverty*, libro del que se vendieron millones de ejemplares […]. Su dogma central, el de que la renta de la tierra es una especie de excedente que puede ser fuertemente gravado *sin violar los estímulos de la producción*, puede ser examinado aquí para ilustrar uno de los principios de la distribución y de los impuestos.

FIGURA 13
FORMACIÓN DE LA RENTA EN RÉGIMEN DE COMPETENCIA

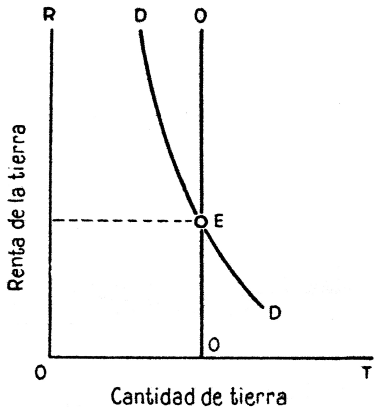
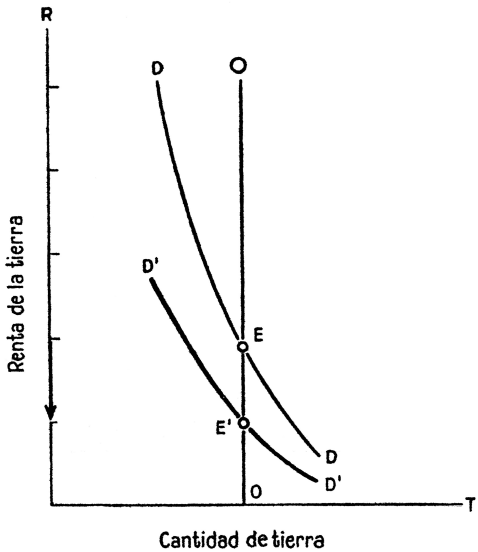


FIGURA 14
EFECTO DE UN IMPUESTO DEL 50%
SOBRE LA RENTA DE LA TIERRA



Fuente: Samuelson, P., *Curso de economía moderna*.

En la figura, la oferta y la demanda crean una renta de equilibrio con respecto a la tierra. ¿Qué ocurriría si graváramos con un impuesto del 50 por ciento todas las rentas de la tierra? Fíjese bien en que no aplicamos ese impuesto ni a los edificios ni a las mejoras, porque, si lo hiciéramos, afectaríamos con ello al volumen de la actividad de la construcción

Lo que recargamos con un impuesto es el rendimiento de la oferta naturalmente fijo de los solares urbanos y de los terrenos agrícolas. El punto de equilibrio para los terratenientes, después de pagados los impuestos, se encuentra en E, esto quiere decir que se ha trasladado la totalidad del impuesto hacia atrás, sobre los propietarios del factor de oferta rígida. A los propietarios eso no les agrada, pero en régimen de competencia no pueden hacer nada, ya que no pueden alterar la oferta total y la tierra tiene que ser trabajada por lo que de ella se paga.

La cuestión de si es o no justo el despojar de una parte de sus rendimientos a los propietarios de la tierra es totalmente distinta […]. Otros piensen que nadie tiene derecho a lucrar en exclusiva de los dones de petróleo, minerales, o fertilidad que la Naturaleza ofrece gratuita e imprevistamente; pero esa es una cuestión política que no cabe en este lugar.

Los recursos naturales ofrecidos por la Naturaleza en cantidades fijas no se pueden aumentar ni consumir. La retribución de este factor rígido se llama *renta económica pura.*

Los bienes de capital son aquellos *bienes producidos por el sistema económico para emplearlos en la producción de bienes de consumo u otros de producción y de servicios*.

Hemos querido incluir esta breve exposición del Premio Nobel de Economía profesor Paul. A. Samuelson porque en los libros más recientes no tratan el tema con la claridad que este lo hace, o directamente no lo tratan. Incluso los economistas tampoco lo tratan en el ejercicio de su vida profesional, en su actividad académica ni en la función pública. Es un tema que fluctúa entre la ignorancia y el desprecio académico.

En los manuales de Finanzas Públicas, cuando se discute la política impositiva, se orienta a gravar el consumo, la producción,

las actividades económicas y todo aquello que esté relacionado con el trabajo. Se "inventa" cuanto mecanismo coercitivo sea imaginable ejercer sobre las personas para obligarlas a que contribuyan al mantenimiento de la cosa pública sin el menor análisis teórico y sin considerar aquellos instrumentos que hemos comentado.

X. Teorema Henry George

Los manuales de Finanzas Públicas y Economía Urbana algunas veces tratan el llamado Teorema Henry George en homenaje al autor del libro *Progreso y miseria*, quien sostenía que la renta económica del suelo era el impuesto general adecuado para financiar los bienes públicos, pero recién en el año 1970 los economistas Atkinson y Stiglitz, en su libro *Lectures on Public Economics,* demostraron lo que se conoce ahora como *Teorema Henry George*, que la R=G (la renta económica del suelo es igual al gasto público).

El teorema es aceptado en libros de Finanzas Públicas, pero no se aplica. Se lo ignora en el tratamiento de la imposición óptima, en las reformas impositivas y en las decisiones de políticas. No se entiende por qué motivo ese teorema, que ha sido demostrado matemáticamente por los profesores Atkinson y Stiglitz, y a través de la recaudación sobre el gravamen al suelo libre de mejoras (es decir, separando drásticamente las mejoras que son capital aplicado al suelo, que es recurso natural), se dejaría de lado el absurdo régimen impositivo y tributario que soportamos actualmente los argentinos, que grava fuertemente el trabajo, el consumo, la producción, la actividad bancaria, comercial y cualquier otra que genere el ser humano. Pregunta: ¿es solo ignorancia de ese teorema fundamental por parte de la dirigencia política y la burocracia fiscal, o existen otros intereses creados, más bien de origen espiritual, que gravitan fuertemente en el individuo sin distinción de clase y se resiste en mantener el *statu quo* que perjudica al bienestar actual, que se traduce en frecuentes crisis financieras, económicas, sociales y políticas en los más diversos ámbitos mundiales?

En Alemania, a causa de los incrementos en el valor del suelo, que se traduce en mayores precios de los alquileres y mayores costos en los créditos bancarios para la compra de viviendas, el Dr. Hans-Jochen Vogel, quien fue alcalde de Munich, presidente

de la socialdemocracia alemana y diputado, entre otras funciones públicas, ha escrito recientemente un libro: ¡Mehr Gerechtigkeit! *Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur dann wir auch Wohnen wieder bezahlbar* (*¡Más justicia! Necesitamos un Nuevo Orden sobre el uso del suelo. Así podremos pagar nuestras viviendas*).

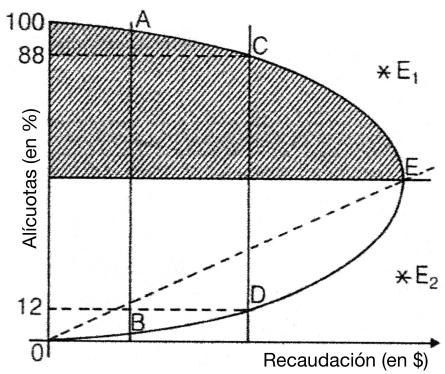
En un trabajo de tesis del posgrado en Especialización en Tributación de la UB, los contadores Néstor del Cuadro y Marcelo Pereyra realizaron un trabajo sobre el valor del suelo en la ciudad de Buenos Aires y llegaron al resultado que muestra el gráfico del incremento del precio en dólares de los terrenos de esta ciudad, que derivarán en mayores precios en los alquileres y costos de la construcción de edificios.

XI. Curva Laffer o Hipótesis Laffer

La Curva Laffer o Hipótesis Laffer expresa la dependencia de la recaudación impositiva del nivel de la tasa impositiva marginal o promedio, donde la actividad económica es un vínculo importante. La Curva Laffer se funda en el supuesto teórico de que la recaudación impositiva es nula cuando la tasa es nula o llega al 100%.

En este último caso no existe ningún ingreso. La recaudación es una función continua de la tasa impositiva en que el punto E (relación entre el ingreso impositivo y la tasa) está ubicado como máximo entre una tasa nula y una de 100%.

CURVA LAFFER



La curva campana representa la Hipótesis Laffer. Si la tasa es 100%, deja de funcionar cualquier tipo de producción en una economía monetaria. Surge una economía de trueque o de mercado negro para evitar el impuesto. Ninguno querrá que el fruto de su trabajo sea confiscado por el impuesto. Los ingresos impositivos del Estado serían nulos.

En cambio, si la tasa fuese nula, se maximiza la actividad económica, puesto que no existiría ninguna diferencia entre producto e ingreso. Como los ingresos impositivos del Estado serían nulos, no existiría gobierno alguno. Con esta situación existiría un estado de anarquía; en cambio, con una tasa del 100%, una pura ineficiente economía de trueque.

Entre ambos extremos está descendiendo el punto A en que se expande la más eficiente economía monetaria con altas tasas impositivas. Con tasas más descendentes, aumenta el ingreso. En el otro extremo de la curva está el punto B, donde existe una menor actividad estatal. El Estado recibe más ingresos cuando se incrementa la tasa al punto D. Por otra parte, una disminución de la tasa de A a C, la recaudación es la misma que de A a B. Los puntos A y C representan una tasa impositiva con baja producción, mientras que los puntos B y D muestran una alta actividad económica con altas tasas. Sin embargo, la recaudación impositiva es la misma.

En el punto E son óptimas la recaudación y la producción. Si el Gobierno reduce aquí la tasa, incrementa el producto, pero disminuirá la recaudación. Pero ambas magnitudes disminuirán si se eleva la tasa por encima de E. La experiencia fue aplicada por Ludwig Erhard después de la Reforma Monetaria de 1948 con bajas tasas impositivas y es un ejemplo histórico.

En los puntos C y D, recibe el Estado la misma cantidad de ingresos con dos tasas altamente diferentes. En D es el producto privado y social mucho mayor que en el punto C. Tasas que están por encima de E reducen fuertemente el incentivo productivo de las personas afectadas, de tal manera que la producción cae en una economía monetaria.

Según Laffer, E es el punto que los electores prefieren. En B y D están dispuestos a financiar los bienes públicos. Asimismo,

aun están dispuestos, sin restringir la productividad, a aceptar tasas más altas que sean consistentes con el punto E. Con los puntos A y C se producen más bienes privados en una economía monetaria. Ellos prefieren las tasas más bajas que aquellas que sobrepasan a E. La política impositiva debe intentar descubrir, dentro de lo posible, el punto E más bajo.

Para una razonable política impositiva es decisivo saber en qué punto de la Curva Laffer se encuentra. Si se halla en la parte descendente, una reducción del impuesto aumentará y/o estimulará un rendimiento más eficiente, lo que finalmente conducirá a un incremento en el ingreso, a través del cual se logrará mayor consumo, ahorro e inversión.

Por lo tanto, se puede incrementar la recaudación impositiva y evitar la presencia de déficits presupuestarios que no surgen solo por falta de recursos impositivos, sino por mal manejo del gasto público.

Aquellos que se interesen por el tema pueden consultar el excelente libro del profesor Horacio Núñez Miñana, *Finanzas públicas*.

XII. Presión fiscal y producto bruto interno

La presión fiscal o, mejor dicho, la presión tributaria, se define como la relación entre la cantidad de dinero que el Estado "recibe" de parte de los particulares, familias, empresas y de todos aquellos que están obligados a pagar tributos y el producto bruto interno.

La presión fiscal es simplemente un cociente entre el total de ingresos tributarios y el producto bruto interno de un país determinado, pero la determinación de este sencillo cociente no es tan fácil, ya que depende del régimen fiscal existente, del orden político-económico, de las características demográficas, del nivel de desarrollo, de las instituciones existentes y de las características culturales de su población.

Modificación de la conciencia social dominante

Mostrar con certeza la causa de la evolución de la presión tributaria y del producto bruto de nuestro país es muy difícil, a la luz de los muchos y graves acontecimientos ocurridos en los últimos setenta y siete años. La dificultad que presenta el contar con

las variables antes descriptas se agrava en nuestro país por la accidentada historia de esta época.

Desde el golpe de Estado del 4 de junio de 1943 al restablecimiento formal del orden constitucional (4 de junio de 1946) hubo tres presidentes de facto y fueron dictados más de 16.000 decretos leyes que modificaron en alto grado el orden económico preexistente, según opinión del Dr. Antonio J. Margariti.

Desde poco antes de la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta las vísperas del restablecimiento del orden político democrático en 1982, hubo veintiocho presidentes (dieciséis presidentes constitucionales y doce presidentes de facto); ocurrieron cinco golpes militares (1943, 1955, 1962, 1966 y 1976) y circularon cinco monedas distintas (peso moneda nacional, peso ley, peso argentino, austral y peso).

Durante el breve período 1943/46 se creó un orden social que postuló como valor primo la justicia social. Pero las buenas intenciones tienden a fallar en un país de baja productividad. La declaración oficial favorable a los derechos del trabajador, de la familia, de la niñez, de la ancianidad; salarios dignos; aguinaldo; jubilación; vacaciones pagas; indemnización por despido; organización sindical obligatoria; derecho a la vivienda; seguro de desempleo y otros derechos sociales fueron reforzados y ampliados, en sentido legal y económico, falló en ser efectivizada. Pero, en otro muy importante asunto, han sido muy efectivos. Esa red institucional y legislativa ha modificado la "conciencia social" argentina. Prueban esto último las sucesivas reformas de la Constitución Nacional originaria de 1853/60.

En el año 1949 la CN originaria 1853/60 fue sustituida por la Constitución de 1949. Verdad que esta fue abrogada en 1955 para restablecer la vigencia de la CN 1853/60. Pero fue modificada con el agregado del art. 14 bis, cuyo contenido respondía al "nuevo espíritu del tiempo", el que había sido impulsor de la Constitución de 1949. Sin considerar los azarosos años en que la CN 1853/60 fue suspendida en su eficacia de hecho por las Actas Militares (1960-1982), en 1994 entró en vigencia la actual Constitución en la que todos aquellos derechos han sido receptados, cuando no aumentados.

La nacionalización del Banco Central de la República Argentina en el año 1946 ha llevado a setenta y cinco años de inflación, con tres hiperinflaciones, empresas públicas deficitarias por exceso de personal y baja productividad, y emisión monetaria para financiar el gasto público.

Necesitamos urgente conocer nuestro real PBI

Bajo estas condiciones, hay que determinar el producto bruto interno y la presión tributaria. Basados en nuestra formación profesional en el área de la estadística, sostenemos que se requiere cierta mínima estabilidad en aquellos elementos que sustentan a las variables macroeconómicas, como son el consumo, la inversión, las exportaciones y las importaciones, y una moneda más o menos estable.

Si existe un régimen aduanero con una multiplicidad de derechos, precios máximos para determinadas mercancías, precios congelados de las tarifas públicas, tasas de interés de bancos oficiales subsidiadas, es muy difícil lograr un producto representativo del nivel de bienestar de ese país.

El conocimiento de la realidad es más difícil por la metodología estimativa del producto bruto interno actual, que adolece de cierta antigüedad (1995) que no representa la estructura de mercancías y servicios del año 2020, sobre todo por la revolución tecnológica ocurrida en estos últimos años.

Por estas causas acontece que cada economista tenga su propia estimación del producto bruto interno, lo que obstaculiza tomar decisiones privadas y públicas. Yerran los organismos financieros internacionales cuando califican a la Argentina como país *emergente,* eufemismo de la vieja calificación de país *pobre o subdesarrollado.* No puede tener esa calificación un país que cuenta con tantos recursos naturales, que ha dado lugar a cinco premios Nobel. En él existen y se desarrollan instituciones académicas de primer nivel mundial y en el que –según opinión de un destacado profesional que llegara a ser secretario de Hacienda de la Nación– el producto bruto per cápita debiera estar en el orden de los 20.000 dólares. Más adecuada es la calificación de país

fallido –sostenida por D. Acemoglu y J. A. Robinson en *Por qué fracasan los países* (2012)–.

En la 2.ª sección de este ensayo, hemos analizado la presión fiscal, que está calculada solamente sobre los recursos del sector público nacional, lo que no es correcto. Debe estimarse una presión fiscal que incluya la carga tributaria de las provincias y municipios. Además de incorrecta, esa presión fiscal es falsa porque está calculada sobre la base de 43.000.000 de argentinos, como si de todos ellos se conocieran los datos necesarios. Esto no es posible porque el 40% de los argentinos trabaja en negro y, por lo tanto, solo tributan escasamente sobre determinados productos a la hora de consumir.

El profesor del CEMA Carlos Rodríguez y el doctor Antonio Margariti estiman que la *presión fiscal* llega a un 75% de los ingresos de las personas físicas. Si uno analiza la estructura de las tarifas públicas, observa que la carga fiscal oscila entre el 54 y el 60% de lo que debe abonar y trepa al 71,8% al consumir naftas en las estaciones de servicio.

Ante estos pocos pero reveladores datos, salta a la vista que la presión fiscal del 23% del PBI que menciona el *Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020* no es correcta. Si tenemos en cuenta ese 40% marginal, resultaría una presión tributaria sobre el 60% que tributa de por lo menos un 38,3% en el orden nacional. Si la presión tributaria a nivel provincial se estima en un 12% del PBI, resultaría una presión fiscal de 50%, con lo cual nos estamos acercando a la realidad argentina actual.

No debemos olvidar que en el campo de la economía el PBI estimado es equivalente al metro lineal usado por ingenieros en el campo físico. Es una unidad de medida para mensurar el crecimiento, el tamaño de la deuda pública, la distribución del ingreso, la participación del consumo y la inversión, y la productividad de la economía, y tras esa medición poder comparar nuestro país con otros de la región o del mundo. Por estas funciones del PBI estimado es urgente redefinirlo y actualizarlo según verdaderos valores. Esta actualización es de enorme importancia para nuestro país si pretendemos conocer las distorsiones que provoca nuestra actual economía.

2. REORDENAMIENTO ECONÓMICO ARGENTINO Y ESTUDIOS DE CASOS

2.1. Presentación del tema y su significación

Es necesario efectuar algunas precisiones sobre el concepto tierra tal como se lo usa públicamente e incluso en trabajos académicos que tienen una larga historia en nuestro país. Desde la Revolución de Mayo, los patriotas llevados por las extensas superficies totalmente deshabitadas, que serían luego la República Argentina, el tema tierra se constituyó en una verdadera obsesión de la clase dirigente y gobernante. Por eso la famosa frase de Juan B. Alberdi: "Gobernar es poblar".

La misma Ley de Enfiteusis del año 1826, de Bernardino Rivadavia, en su art. 1 habla de las tierras de propiedad pública, y en el art. 2, del valor de las tierras que son de pastoreo o de pan llevar. Por esta estrecha limitación del término tierra, tanto en trabajos de académicos como en la dirigencia política, los gobernantes y la opinión pública en general, es que ha sido imposible establecer un impuesto consistente con un orden impositivo racional y equitativo, como lo muestran los sucesivos fracasos en los intentos de establecer alguna carga impositiva, en cierta manera justificable porque se interpretó siempre que era una carga más a las múltiples restricciones que ofrece el régimen impositivo argentino actual.

Por ejemplo, el profesor Dino Jarach publicó en el año 1963 un trabajo titulado "Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias", que sirvió de base teórica para su implementación durante la Presidencia del Dr. Humberto Illia, que se interrumpió por el golpe militar. Posteriormente, en el gobierno de Juan D. Perón en el año 1973, se intentó implementar un impuesto según la renta normal potencial de la tierra agrícola-ganadera, que el propio gobierno desestimó por su complejidad en la aplicación.

Por tal motivo, nos permitimos reconsiderar cómo se debe usar el término tierra según la ciencia económica, que tampoco escapa a la diversidad de sus significados o, directamente, los textos modernos de economía no lo tratan como corresponde.

Para ello, hemos agregado en esta breve nota introductora los artículos de Mike Curtis, del profesor Fred Foldvary y del pro-

fesor Héctor Sandler, que desde distintos puntos de vista explican el uso del término tierra.

El Dr. Mike Curtis dice que el valor del suelo es el valor total por las ventajas del clima, paisajes y topografía; el acceso a *shoppings*, al trabajo, a recreación, a mejores escuelas, a más alto nivel de seguridad e, incluso, al sentido de comunidad. Ello agrega valor por proximidad a aguas navegables, vías férreas, electricidad de alto voltaje y a la presencia de mano de obra calificada. El valor entraña la presencia de potenciales clientes con propensión a consumir y estima la diferencia en el valor de los minerales en el mercado y el costo de su extracción en cada lugar en particular.

El profesor Fred Foldvary afirma que la condición natural de la humanidad es la riqueza y la prosperidad, y no la pobreza, como afirman Tin Worstall y Steven Pinker. La pobreza es producida por la acción humana, imponiendo costos y restricciones a la producción y al consumo. Justamente por la servidumbre, la inequidad debido a que la mayor parte del ingreso de la economía es apropiado por la elite formada por los dueños de la tierra.

El profesor Héctor Sandler distingue dos objetivos de naturaleza distinta: el lote de tierra cosa como parte del territorio y su *precio* en moneda con poder adquisitivo estable.

Finalmente, sostenemos en esta breve nota que lo que se pretende es fijar un impuesto que tenga la característica de que no produzca ningún exceso de gravamen, como hemos aclarado anteriormente, que es una nota común a todas las formas de imposición que se han utilizado sobre la producción, el consumo o cualquier actividad económica. Su significación es mayor para la tierra o suelo urbano que rural, pues considere el lector y analice cuál es el precio de una hectárea de campo, quizás unos 20/30.000 dólares frente a una hectárea en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires, quizás unos 60/70.000.0000 de dólares.

The Curtis Amendment: Reforma Impositiva

Autor: Mike Curtis

Mike Curtis es un prestigioso abogado americano, titular del Estudio Curtis, Mallet-Prevost, Colt & Mosle LLP; líder internacio-

nal en temas jurídicos con sede en Nueva York y oficinas de su estudio en diecisiete estados de la Unión, América Latina, Europa, Medio Oriente y Asia.

El informe *The Curtis Amendment* a la Cámara de Representantes 13270 *The Tax Reform Act* fue aprobado por cincuenta y seis votos (cuarenta y seis demócratas, diez republicanos, veintiocho por la negativa y dieciséis abstenciones).

Plantea que, en realidad, solo existe una forma legítima de reformar nuestro sistema impositivo: que cada uno de nosotros pague por los beneficios que recibimos del Gobierno. Nada más. El suelo es la superficie de la Tierra que incluye recursos minerales y ondas sonoras, y su valor actual mide exactamente los beneficios recibidos de la sociedad.

El Gobierno representa a la sociedad y otorga a individuos y empresas títulos de propiedad sobre la tierra. Sin título de propiedad no hay beneficios sociales accesibles.

Todo lo que se necesita para la reforma impositiva es hacer que cada titular de la tierra pague el valor de su renta anual y sean abolidos todos los demás impuestos.

Al hacer eso, cada uno paga por el valor de los beneficios recibidos y a nadie se le roban las cosas que ha producido y que son de su propiedad legítima.

El valor del suelo es el valor total por las ventajas del clima, paisajes y topografía; acceso a *shoppings*, al trabajo y recreación; mejores escuelas, nivel de seguridad e, incluso, el sentido de comunidad. Ello agrega valor por proximidad a aguas navegables, vías ferroviarias, electricidad de alto voltaje y la presencia de mano de obra calificada; el valor que entraña la presencia de potenciales clientes con su propensión a consumir; y estima la diferencia entre el valor de los minerales en el mercado y el costo de su extracción en cada lugar en particular.

Todas las personas sienten un íntimo derecho a la vida, pero sin acceso a la tierra ninguno puede existir. Decir que algunas personas tienen mayor derecho a la tierra es decir que ellas tienen mayor derecho a vivir. Por la misma razón, si aquello que producimos (alimentos, ropa y vivienda) es quitado de nosotros, no expe-

rimentamos nuestro derecho a vivir. Por extensión, si una porción de lo que producimos nos es quitado, la calidad de nuestra vida es igualmente reducida.

El título de propiedad sobre la tierra es necesario para asegurar que lo que se ha producido sobre la tierra esté asegurado. ¿Quién va a cultivar o construir una casa, mucho menos una moderna fábrica, si no podría cercarla y cerrar la puerta con llave? Pero toda la tierra no es de igual calidad. El mismo título de propiedad que asegura el producto de lo que ha de producir confiere una ventaja a los titulares que tienen mejores tierras.

No solo algunas tierras son mejores para cultivos y minería, ciertas condiciones naturales, tales como la proximidad a ríos y puertos naturales, atrae a la gente a reunirse en comunidad. El mayor tamaño de la comunidad significa un mayor potencial para la división del trabajo y acumulación de especiales herramientas y máquinas para cada producto en particular

Cuanto mayor y más densa es la población, más productiva resultará cada persona. La infraestructura y los servicios públicos, más una amplia y extensa población con gran división del trabajo y economía de escala, es decir, el mejor resultado del incremento de la densidad demográfica facilitada y mejorada por la infraestructura, es el aumento del valor de la tierra.

El propietario de la tierra debe pagar parte de la renta de la tierra. Eliminando todos los otros impuestos, cada persona tiene asegurado el derecho exclusivo sobre lo producido con su trabajo.

Los Estados Unidos tiene unas 450 personas por milla cuadrada (una milla cuadrada es igual a 2,59 km^2) de tierra cultivable. Francia, un poco más que dos veces. Alemania, más que tres veces, y Gran Bretaña, más que cinco veces más gente por milla cuadrada que Estados Unidos, la razón de que tanta gente que desea trabajar y está en condiciones de hacerlo esté desempleada, a pesar de la abundancia de tierra cultivable, habitable y potencialmente productiva; esas tierras que se mantienen inutilizadas o subutilizadas representan un reciclable activo.

Con nueva tecnología, mejor infraestructura e incremento de la población, los ingresos y el precio de venta de la tierra aumen-

tan. Ese incremento estimula a los propietarios de la tierra a un activo que se aprecia. No solo el valor de la tierra es la legítima fuente de ingresos, sino que, recaudándola, elimina el beneficio e impone un gravamen sobre aquellos que mantienen sus tierras inactivas o mal utilizadas, causando desempleo y recesión.

Cuando la renta del suelo es recaudada por el Gobierno, el trabajo y el capital migran de los lugares menos productivos, las tierras que previamente estaban no utilizadas o mal utilizadas, hacia las ciudades y áreas urbanas. El rejuvenecimiento de las ciudades reduce significativamente la demanda de tierras de menor potencial productivo en áreas rurales y las hace más accesibles casi en forma gratuita.

No quiere decir que ese segmento de población se incline a vivir y trabajar en el área rural que es casi gratuita, pero se le ofrece al trabajador como alternativa cuando se presenta la negociación salarial. Lo mismo sucede con aquellas personas que tienen ahorros y buscan inversiones productivas; la libre alternativa para inversiones y producción incrementará el retorno de sus ahorros.

Aquellos que mantienen mejores tierras deberán ponerlas en pleno uso económico, porque deberán pagar el valor de la renta del suelo, aun cuando la tierra esté inactiva y no produzca beneficios. A pesar de los significativos salarios y el retorno de los edificios y maquinarias, el tremendo incentivo a usar completamente sitios potencialmente más productivos mantendrá en un mínimo el actual uso de la tierra casi gratuita.

El pleno empleo y los altos salarios requerirán asistencia social solo para aquellos que no puedan trabajar, y la tasa de criminalidad será visiblemente reducida. Asimismo, esto dará más recursos al Gobierno para infraestructura y servicios públicos, que son esenciales para densas poblaciones y para el valor de la tierra urbana.

Cuando las ciudades y áreas urbanas se desarrollan y evolucionan con mayor población y productividad, también se incrementa el valor de la renta del suelo. Cuando las inversiones y las tecnologías incrementan la productividad, los salarios crecen igual que el potencial productivo de las oportunidades normales de las zonas casi gratuitas.

Mientras que la vasta mayoría de las inversiones incrementa la productividad donde sea, ese incremento es desproporcionadamente mayor en las mejores tierras.

La propiedad privada de la riqueza y la propiedad común del valor de la renta del suelo es la dicotomía fundamental que da la real medida del concepto de Gobierno. Asegura al individuo y a la empresa todos los valores que pueden atribuirse a sus esfuerzos y la producción, asignándola al pueblo como un todo que ha creado esos valores sociales y como resultado a título de oportunidades superiores.

Resumiendo: la recaudación del valor de la renta de la tierra como ingreso público incrementará la producción global del país. Creará el pleno empleo, eliminará las recesiones y elevará los salarios. Beneficiará el trabajo de cualquier naturaleza y será atribuido a los esfuerzos del trabajador, mientras que garantiza a los propietarios de edificios, máquinas y bienes a lo largo del curso de producción e intercambio cuando sea necesario inducirlo a acumular su riqueza allí donde la tierra es casi gratis. Deberá compartir con cada uno aquellos valores que no pueden atribuirse al esfuerzo personal o empresarial, pero que resultan de, consciente o inconscientemente, la cooperación de toda la comunidad o sociedad.

Comparemos esto con nuestro sistema de imposición al ingreso, a las ventas, a los edificios; todos los cuales confiscan la legítima propiedad del productor, mientras que asegura que una porción que es socialmente producida sea tomada exclusivamente por ciudadanos particulares y empresas. Gravar más a los ricos, eliminar deducciones y nichos, agregar o eliminar tramos, gravar o no a las empresas, inmuebles, herencias y ganancias de capital no altera para nada la distribución de la riqueza.

El sistema actual ofrece algunas deducciones en forma de alivio para gastos médicos y pérdidas sufridas por desastres naturales. Sin embargo, en todos los programas de reforma ya promulgados o propuestos en nuestras legislaturas, el valor de la renta de la tierra permanece como valor privado.

En tanto esto permanezca en estas condiciones, el trabajador y el productor continuarán siendo castigados por los impuestos

con productividad en descenso. Todos los impuestos que se pagan –que no deberían existir– deberían ir a los propietarios de la tierra y otros monopolios. De esta manera, a pesar de las propuestas arriba mencionadas, bajo el valor de la renta de la tierra recaudado para fines públicos, toda reducción impositiva y todo incremento en la producción llevarán a gravar a los propietarios de la tierra y a otros monopolios.

La condición de la humanidad es la prosperidad, no la pobreza

Autor: Fred Foldvary, *Progress.org*,15 de marzo de 2020

El profesor Fred Foldvary, Ph. D., recibió su *B. A en Economics* en la University of California at Berkeley y su *M. A and PhD* en la George Mason University. Es autor de *The soul of Liberty, Public Good and Private Communities, Dictionary of Free Market Economics.* En 1997 pronosticó la crisis del año 2008.

Sostiene que la pobreza es causada por los costos y restricciones impuestos a la producción y el consumo, y asimismo la inequidad en la distribución del ingreso se debe a la que la renta económica de la tierra es apropiada por los particulares.

La condición natural de la humanidad es la riqueza y la prosperidad, no la pobreza. Como dijo Nelson Mandela, “igual que la esclavitud y el *apartheid*, la pobreza no es natural. Está hecha por el hombre y puede ser superada, erradicado por las acciones de los seres humanos”.

Otros han dicho lo contrario, que la pobreza es natural. En Forbes, Tim Worstall señaló que el ingreso promedio desde la Antigüedad hasta el siglo XVI era solo $450 por año. Steven Pinker, en *Enlightenment Now* (pág. 25), afirma que la pobreza “es el estado predeterminado de la humanidad”. Esto, dice, se debe a la entropía, las cosas se disipan y se cae en el desorden a menos que se trabaje para revertir eso. El estado natural es desmoronarse y morir de hambre.

Para analizar si es la pobreza o la prosperidad lo que es natural, necesitamos aclarar el signo de “natural”. La distinción es entre naturaleza y acción humana. La “naturaleza” es cualquier

cosa aparte de la acción humana. Los actos deliberados de las personas constituyen la acción humana. Por lo tanto, toda la cultura y los actos influenciados por la cultura y las preferencias personales no son naturales.

Qué es entonces la "pobreza". Una persona es económicamente pobre si no tiene suficiente ingresos o riqueza para proveerse a sí mismo y a sus dependientes con suficientes alimentos, vivienda y medicamentos para preservar sus vidas y su buena salud. Una sociedad tiene una sustancial pobreza cuando las personas no pueden obtener bienes por encima de un nivel de pobreza, de subsistencia. Los orígenes de los ingresos son *el trabajo y la tierr*a, y, por lo tanto, la prevalencia de la pobreza implica que, para muchos, los salarios más el alquiler no son suficientes para evitar la privación económica.

Ningún ser humano vive separado de la cultura y los bienes producidos. Por lo tanto, ninguna persona puede tener una existencia puramente natural. Según la definición previa, los ingresos son no-naturales, ya que dependen de la acción humana y de los recursos naturales. Por la misma definición, la proposición de que la pobreza es natural no es ni verdadera ni falsa, más bien no tiene sentido.

¿Qué quiere decir Mandela cuando dice que la pobreza no es natural? Quiere decir que la pobreza es causada por la acción humana. La gente no puede salir de la pobreza si no es por los actos coercitivos ejercidos por otros. Esos actos ejercidos por otros que generan pobreza lo hacen usando la fuerza, y el agente que puede aplicar la fuerza es el gobierno. Ello implica que la pobreza generalmente no es causada por una falta de recursos naturales, sino más bien por el uso de la coerción que impide producir.

Esta proposición fue establecida por Henry George en 1883 en su libro *Problemas sociales*. George escribió: "No existe en la naturaleza razón alguna para la pobreza". La pobreza no es generalmente causada por una falta de recursos naturales. Por consiguiente, lo que causa pobreza son las instituciones humanas. Eso implica que, si las dañinas instituciones que benefician a unos pocos son reformadas, desaparecería la pobreza. George dijo que sería arrancada de raíz si los impuestos que gravan al trabajo y a las empresas se eliminaran y se remplazaran por la renta del suelo. Esa sería la ma-

nera en que el trabajador obtendría su sueldo completo y participaría de igual forma de los beneficios de la renta de la tierra.

El problema de la pobreza puede ser estudiado examinando las sociedades primarias o primitivas. Supongamos que un pueblo viviendo en la selva tropical no es molestado por intrusos. Hay abundante agua, fauna, como peces, y árboles frutales. El pueblo cultiva y cosecha algunas cosas. Construye su morada de la madera y otros materiales del ambiente. Por consiguiente, hay suficientes alimentos y moradas, y se las ingenian para producir ciertas yerbas medicinales con los vegetales de la selva tropical. Este pueblo no es pobre porque obtiene el ingreso de su trabajo y también de los beneficios de la naturaleza.

Si la pobreza es causada por la naturaleza, ello implicaría que no hay suficientes recursos naturales en el mundo para mantener la subsistencia de cada individuo. Pero, en realidad, la pobreza no es producida por tal deficiencia ni fue el caso en el pasado.

Cuando una sociedad consigue una mejor tecnología, es posible incrementar el producto y el ingreso per cápita. Por consiguiente, si una sociedad primitiva no es pobre, ¿por qué debería existir pobreza con más desarrollo económico?

Otro significado de “natural” es el que se utiliza en economía al hablar de los resultados de una economía pura de libre mercado. Knut Wicksell introdujo el concepto de “tasa natural de interés”, tasa que existiría en una pura economía de mercado. Pues, proponer que la pobreza es “natural” implica que la libertad de mercado fracasa para evitar masiva pobreza.

Quizás aquellos que sostienen que la pobreza es natural piensan así porque los bebés han nacido pobres. Pero los bebés han nacido en familias que proveen a la descendencia de alimentos, vivienda y medicamentos. Este no es el caso.

Acerca del punto señalado por Worstall de que el ingreso promedio solamente sería de $450 hasta recientes centurias, hay dos respuestas posibles. La primera: $1,23 por día implica que vive en tierra de seca renta del suelo, o bien aquel número no tiene en cuenta el valor económico del suelo en donde vive y trabaja. La segunda: aquellas no conforman sociedades libres. Por regla

general, serían sociedades donde siervos o esclavos trabajan para un terrateniente o amo, donde el producto de su trabajo va a manos del terrateniente o amo. Por esto, esta historia no es relevante en la cuestión de si la pobreza es natural o no.

¿Qué es de la entropía en el problema planteado por Pinker? Por supuesto, si alguien esta echado en la cama y se niega a levantarse e ir a trabajar, será pobre y se morirá de hambre. Pero esto no es un defecto de la naturaleza, sino resultado de la inacción del ser humano. Además, la entropía es aplicable en un sistema cerrado, pero la tierra, por la radiación solar, es un sistema abierto.

Por consiguiente, a distintos niveles, la pobreza no es natural. O lo afirmado carece de sentido o se aplica a una falta inexistente de recursos naturales. La pobreza es producida por la acción humana, imponiendo costos y restricciones a la producción y al consumo, justamente por la servidumbre, la inequidad debida a que la mayor parte del ingreso de la economía es apropiada por la elite formada por los dueños de la tierra.

La tierra y el valor de la tierra, dos objetivos distintos

Autor: Héctor Rául Sandler

El profesor consulto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires Dr. Héctor Raúl Sandler trata de distinguir dos objetivos de naturaleza distintos, la tierra y el valor de la tierra.

Distinguimos dos objetivos de naturaleza distinta, el lote de tierra *cosa* como parte del territorio y *su precio* en moneda con poder adquisitivo estable. Son dos distintos supuestos de hecho a regular por el derecho positivo a través del Código Civil y las leyes de impuestos, en vez de recaudar anualmente un porcentaje del real valor de la tierra gravan lo edificado sobre ella. Un cabal disparate.

El lote de tierra es parte física de nuestro territorio y es la base material para nuestra sociedad. Un lote de tierra es solo una fracción de ese territorio, medido en metros cuadrados, en hectáreas o en kilómetros.

El valor de mercado de un lote de tierra es capital social, no es otra cosa sino un valor variable, producto de varios factores,

entre los que descuella de modo principal la demanda que sobre él exista. Por lo tanto, se diferencia por completo de la cosa superficie. El valor del lote medido en dinero suele denominarse precio. El dinero en alguna unidad monetaria estimada suficientemente estable como para ser útil como patrón monetario.

El lote de tierra (llamado terreno, lote, predio, etc., medido en m^2, hectárea, km^2, etc.) y su valor de mercado (llamado precio, al que muchos hoy nombran como de capital social, medido en diversas unidades monetarias) son entes distintos. Pertenecen a dos reinos ontológicos: al *ser* y al *valer.* La ley positiva debe darle distinto trato, teniendo en cuenta su naturaleza y los fines de la ley.

Respecto de la tierra, ha de tenerse en cuenta que ella como cosa es parte del territorio del municipio, de la provincia o de la Nación, y sus fracciones en lotes son necesarias para la existencia de los miembros de la sociedad humana. Su naturaleza es *física-material* y es, por un lado, el lugar necesario para el desarrollo de las familias y de las empresas como unidades de vida y de producción, y, por otro lado, para el desarrollo de la sociedad como el todo que comprende a aquellos. La ley jurídica debe crear un *fácil* acceso a los lotes de tierra/cosa a todos aquellos que la demanden para vivir o trabajar, e impedir que sea usada como "caja de ahorro" y "negocio comercial".

Respecto del denominado "capital social" (manifiesto en el valor de mercado de la tierra-cosa) no es cosa física, sino apreciación del lote dentro de la sociedad. Este valor ha de ser definido como capital social y considerado como efecto de la demanda dentro de la sociedad. La ley jurídica debe asegurar que este fruto anual (denominado renta o renta de la tierra, y por algunos *unearned profit*, esto es, ganancia no ganada por el trabajo), sea anualmente recaudado para integrar el Tesoro público.

Este fondo monetario tiene de modo principal un triple objetivo:

i) Solventar el gasto público.
ii) Evitar el acaparamiento de tierra.
iii) Obstaculizar la especulación.

Los lotes de tierra y sus sendos valores han de ser objeto de un inventario registral doble:

a) de sus dimensiones como *espacio físico del territorio, y*

b) de su valor en el mercado.

Este doble inventario exige dos registros de inmuebles por su naturaleza, ambos de fácil y rápido conocimiento público.

2.2. Estudio de casos

Introducción

Los casos que se presentan pertenecen a participantes del postgrado en la Especialización de Finanzas y Derecho Tributario de la Universidad de Belgrano y de la Maestría en Tributación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Hemos seleccionado unos pocos casos de estudio, ya que es imposible incluirlos a todos en un libro. Se han realizado estudios en distintos departamentos/partidos de diferentes regiones del país a los efectos de verificar si la posición nuestra es correcta o equivocada. Para satisfacción nuestra, en todas las localidades se llegaron a los mismos resultados. Con una alícuota del 1% sobre el valor de las tierras libre de mejoras (es decir, no confundir recurso natural tierra con lo construido sobre ella, que es capital económico) a precio de mercado, se logra financiar desde un 70% o más los gastos locales, sin necesidad de contar con aportes y contribuciones de gobiernos provinciales o de fondos del Tesoro nacional. Asimismo, se eliminan todas aquellas tasas municipales que no sean verdaderamente tasas, sino impuestos disfrazados de tasas y gravámenes a servicios públicos nacionales (luz eléctrica o agua).

En la Provincia de Buenos Aires, se hicieron estudios en los partidos de Bolívar, Ranchos (Gral. Paz), Esteban Echeverría, Vicente López, Tandil, Necochea, Chacabuco, Tres de Febrero y General San Martín. En la Provincia de Río Negro, en Cipolletti, Alem, Gral. Roca y Villa Regina. En la Provincia de Chubut, en Trelew y Rawson. En la Provincia de Santa Fe, en Reconquista y Malabrigo (Gral. Obligado). En la Provincia de Entre Ríos, en Gualeguachú. En la Provincia de Formosa, en la ciudad de Formosa.

En la Provincia de La Pampa, en La Adela. También se hicieron estudios en la Ciudad de Buenos Aires.

Se trata de una reforma sustancial al régimen tributario vigente, el cual carece de toda racionalidad y eficiencia, puesto que un buen orden tributario debe cumplir simultáneamente diversos objetivos: lograr recursos genuinos para producir bienes o proveer los bienes públicos que demanda la sociedad, especialmente locales, en cantidad y calidad; mejorar la redistribución vía renta y patrimonio; coadyuvar a la ejecución de la política económica de corto plazo y a promover el crecimiento y el desarrollo del país en el mediano y largo plazo. Esencialmente, lo que se propone es efectivizar el federalismo económico, donde el poder tributario debe comenzar por los niveles más bajos del orden jurídico: el municipio.

Para ello, los trabajos aspiran a satisfacer tres objetivos básicos. En primer lugar, asignar eficientemente el recurso natural tierra, tanto rural como urbana, en que el ser humano tiene su hábitat permanente y donde realiza todas sus actividades, sean económicas, financieras, profesionales, culturales, de esparcimiento o religiosas.

En segundo lugar, crear un orden tributario que desgrave todas las actividades que realiza el individuo y que se manifiestan a través de su esfuerzo físico e intelectual, es decir, el trabajo, aplicando un canon o un impuesto sobre el recurso tierra por el uso o usufructo que de ella se haga por parte del propietario o poseedor, sin menoscabar en lo más mínimo su derecho de propiedad.

En tercer lugar, la reforma que se propicia en reemplazo del injusto e ineficiente régimen tributario vigente tiene un claro contenido equitativo, en el sentido de que parte de la renta económica del suelo creada ya sea por la productividad del espacio físico, por la existencia de obras públicas (caminos, ferrocarriles, represas, etc.) o por el incremento de la población, que hace que, al disponerse de una oferta inelástica de tierra, la renta económica del suelo se incremente, y se debe evitar que vaya a parar totalmente –como privilegio– a manos de los propietarios particulares, cuando en realidad ha sido creada y generada por la sociedad local, provincial o nacional.

En cuarto lugar, debe quedar en claro que en la reforma que se propicia *simultáneamente* deben eliminarse viejas estructuras tributarias que gravan fuertemente la producción, el consumo, actividades financieras y el trabajo.

Deben eliminarse, a nivel municipal, las tasas, que no son tasas sino más bien impuestos, y dejar solamente aquellas tasas que ofrecen un servicio personal a un contribuyente determinado. Debe eliminarse el alumbrado, barrido y limpieza; los impuestos sobre los servicios de energía eléctrica, gas y agua que cobran los municipios.

En cuanto a los impuestos provinciales, deben eliminarse fundamentalmente el impuesto a los ingresos brutos, el impuesto de sellos y todo tipo de gabela que dificulta las actividades económicas de cualquier naturaleza.

En el orden nacional, debe eliminarse todo tipo de retención y gabelas que sufren los productores, quitando el impuesto a los bienes personales, el monotributo, el impuesto a la ganancia mínima presunta, el impuesto a los créditos y débitos bancarios, las retenciones a las exportaciones e importaciones, y el impuesto a la compra de dólares o moneda extranjera.

En quinto lugar, la implementación del modelo requiere un período que va desde un año (corto plazo) hasta cinco años (mediano plazo), pero iniciados al mismo tiempo y a medida que se realice la conversión del régimen actual a un orden racional y equitativo.

Por una parte, frente al régimen actual, el modelo tiene la característica principal de que en su mayor parte deja de ser meramente *declarativo* (declaración jurada que ofrece toda posibilidad de evasión, falsedad o triquiñuela jurídica inimaginable) para convertirse en un orden *real.* La tierra o espacio terrestre está a la vista de todo el mundo y es capaz de ser valorada por cualquiera. Asimismo, los organismos recaudatorios no necesitan contar con ejércitos de funcionarios para determinar y controlar las declaraciones juradas de los contribuyentes, y el Parlamento nacional y las legislaturas locales, por su parte, sancionar códigos tributarios penales que son una vergüenza a la dignidad humana.

Por otra parte, los estudios de casos presentados son solamente una guía para futuros trabajos que deberán desarrollarse,

referidos no solo a temas de técnica fiscal-económica, sino también a temas vinculados con el orden político, constitucional, cultural y humano argentinos. Es decir que se producirá un cambio significativo en el comportamiento de los habitantes y ciudadanos que conforman la sociedad actual, donde, además del federalismo político que fija la CN en su artículo primero, se pondrá en vigencia la otra cara del federalismo: el federalismo económico.

Metodología de cálculo

La metodología utilizada consistió que el participante del postgrado realice una serie de actividades bajo la dirección del profesor responsable del seminario/curso/módulo.

En primer lugar, el participante debía elegir a su gusto un departamento/partido/ciudad, generalmente seleccionaba aquel/aquella de donde era su origen, lo que le permitía contar con mayor facilidad y rapidez con la información que necesitaría.

En segundo lugar, debía determinar las características socioeconómicas, demográficas y la superficie rural y urbana del partido/departamento, con sus respectivas localidades o cuarteles.

En tercer lugar, sobre la base de la información provista por el municipio, debía contactarse con inmobiliarias locales a los efectos de recibir información sobre el valor de mercado del m^2 en el área urbana y el valor de mercado de la hectárea en la zona rural. Todo en términos de dólar, a los efectos de tener una unidad de medida monetaria.

En cuarto lugar, debía fijar un tipo de cambio ($/D) a valores de mercado libre a una fecha determinada.

En quinto lugar, era necesario transformar los valores obtenidos en dólares para el área urbana y la zona rural a pesos según el tipo de cambio seleccionado a una fecha determinada. Esto con el propósito de hacer estudios comparativos con el presupuesto de gastos y recursos actual del municipio.

En sexto lugar, al valor global obtenido en pesos (de m^2 del área urbana más la zona rural en dólares) se le debía aplicar una alícuota del 1%, 2% y 3%; de esta manera, se obtendrían tres niveles de posibles ingresos del municipio.

En séptimo lugar, en el Presupuesto Municipal, hacer lo que se llama análisis de sensibilidad, que consiste en tomar la cantidad de recursos que recibe el municipio, que pueden ser remplazados por este nuevo impuesto. Exactamente el mismo análisis para los gastos. Evidentemente, según las características socio-económicas y demográficas de cada municipio, la alícuota a aplicar puede ser distinta. Por ejemplo, el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con una excelente infraestructura, o el Partido de San Isidro, frente a otros partidos de menor desarrollo.

En octavo lugar, sobre la base de los valores resultantes de aplicar las alícuotas 1%, 2% y 3%, hacer proyecciones económico-financieras acerca de qué servicios, qué infraestructura local puede ejecutarse no dependiendo del gobierno provincial ni del nacional.

En noveno lugar, es importante contar con la participación en el estudio de contribuyentes urbanos y rurales que estén dispuestos a determinar a nivel personal cuál es el monto de impuestos que paga actualmente en materia de impuestos municipales, provinciales y nacionales frente al nuevo orden impositivo a crearse. Es decir, determinar la presión fiscal. Si es mayor o menor que la vigente.

En estudios preliminares realizados se obtuvieron resultados muy significativos entre la presión fiscal actual y la que se obtendría con la nueva metodología, lo que daría disponibilidades a los contribuyentes para dedicarlas a actividades productivas, y el municipio podría contar con recursos para llevar a cabo los bienes públicos locales que demanda el vecindario.

Nota aclaratoria

Se deja expresamente aclarado que la metodología elaborada deberá ser mejorada paulatinamente. El objetivo de los casos estudiados es asignar eficientemente el recurso natural tierra. La tierra está totalmente descuidada en los textos de economía como factor no solo de producción, sino de hábitat del ser humano. La metodología utilizada para la Ciudad de Buenos Aires, al Partido de Pehuajó y la Municipalidad de Vicente López permitió mostrar que con la alícuota del 1 o 2% sobre el valor del suelo se puede financiar los presupuestos locales sin necesidad de contar con

aportes y contribuciones provinciales y nacionales, eliminando simultáneamente la mayor parte de los impuestos y tributos locales, municipales y nacionales.

Asimismo, ello significa un reordenamiento del gasto municipal, ya que propio el partido o municipio podrá definir los bienes públicos que demanda su población, la que a su vez controlará en qué y cómo se invierte el aporte de los contribuyentes. Nace una nueva responsabilidad fiscal local, dando cumplimiento al principio fundamental de las finanzas públicas, como venimos sosteniendo en este ensayo (contribuyente-beneficiario-legislador-administrador).

Por otra parte, al disminuir la presión tributaria local, habrá una expansión de las actividades económicas con mayor demanda de mano de obra. Al no contar con los recursos provenientes del impuesto a los ingresos brutos ni tampoco con el IVA de origen nacional, se producirán efectos secundarios (economías externas positivas) sobre las provincias y la Nación, quienes deberán reducir la presión fiscal mediante la reducción de alícuotas del impuesto al valor agregado ya que el impuesto a los ingresos brutos debe eliminarse, lo que impactará sobre el resto de la economía del país.

Debe quedar bien claro no cometer los errores de la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con una excelente Dirección de Catastro que permite tener actualizado los precios de los terrenos de la Ciudad, pero ninguna relación con la Dirección de Rentas, según manifestación de funcionarios de aquella Dirección. ¿Qué queremos decir con eso?

Hace unos años se encaró la actualización de los terrenos de la Ciudad, pero con un solo propósito: incrementar la recaudación mediante el impuesto de sellos, como veremos a continuación. En el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2020 de la CABA figura que la recaudación estimada ascenderá a 444.429, 2 M; ingresos brutos: 238.372,7 M (53.6%); impuesto inmobiliario: 28.884,3 (6.5%); impuesto de sellos: 26.622,1 (5.9%).

Es decir, el impuesto alumbrado, barrido y limpieza es casi lo mismo que el impuesto de sellos. Sin embargo, debemos aclarar que, si tomamos una boleta de alumbrado, barrido y limpieza y la separamos en dos partes, veremos que la primera, impuesto in-

mobiliario, corresponde al 52,3% y la otra parte, tasa alumbrado, barrido y limpieza, el 47,7%. Ello significa que los ingresos por impuesto inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires se reducen a un 3,4% del total de recursos del municipio. Pero este 3,4% está compuesto de dos elementos: el terreno y el edificio; este último tiene mayor valor en ese 3,4%, mientras que el terreno es de poca significación; siendo el edificio considerado como un "bien de capital", está sometido a obsolescencia y sujeto a amortización.

Quizás es una de las causas por las que, cuando un extranjero llega al Aeropuerto de Ezeiza, se sorprenda en su viaje al centro de la ciudad por la cantidad de viviendas bajas, obsoletas y de poca belleza urbanística. Se grava fuertemente la nueva edificación, no así los terrenos.

Asimismo, el Mensaje trae el stock de deuda de 2.899,1 millones de dólares, del cual al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Internacional de Recuperación y Fomento, al 30 de setiembre de 2019, se les adeudaba la suma de 327.320.000 de dólares por inversiones en programas de educación, obras públicas, salud, desarrollo urbano y otros. Cuando uno analiza la planilla de gastos, observa que el inciso bienes de uso distingue entre inversión real directa por terceros (10,1%) e inversión real directa de producción propia (6,8%).

Ese fenómeno de baja inversión pública se repite en todos los municipios del país. Basta recorrer no solo el Gran Buenos Aires, sino cualquier municipio y observará la pobreza de inversión en infraestructura pública debido esencialmente a la carencia de recursos públicos para su financiamiento. Justamente la propuesta de nuestro estudio pretende encarar una reforma en el diseño de la política fiscal que se viene ejecutando desde hace años y que ha llevado a crisis financieras y a límites de pobrezas como se percibe actualmente.

El estudio, realizado en el año 2013 por la Dra. Natalia Arbelo –actualmente radicada en Alemania–, llega a resultados cuya forma de financiamiento es totalmente diferente al del Mensaje de Presupuesto 2020 de la CABA, que se basa en gravar la producción, el consumo, las transacciones económicas y recibir coparticipación del Tesoro nacional.

Por otra parte, el trabajo realizado por los contadores Marcelo Pereyra y Néstor del Cuadro en el año 2019 señala la evolución que ha tenido el valor de los terrenos de la Ciudad de Buenos Aires, actualizando el trabajo de la profesora Natalia Arbelo y confirmando los principios económicos que planteamos en este trabajo, que se sigue gravando e inventando nuevos saqueos al patrimonio de los ciudadanos con el propósito de sostener una burocracia pública y un seudoasistencialismo que ha llevado a la ruina del país.

Finalmente, el pago que se exige al contribuyente local debe destinarse a la provisión de bienes públicos locales y no destinar una parte importante de la recaudación a financiar subsidios a personas, familias, empresas y actividades económicas y sociales. Esto debería formar parte de las excepciones, no ser una regla. Es obligación del Estado crear las condiciones para que cada individuo se pueda forjar su propio porvenir y bienestar, como lo establece el Preámbulo de la CN de 1853, y no mendigar permanentemente la asistencia del Estado, como sucede actualmente en el sector público argentino.

Resumiendo: la estrategia fiscal expuesta en los casos prácticos que se desarrollarán a continuación es diametralmente opuesta a la política fiscal de la Ciudad de Buenos Aires y otras ciudades del interior del país. El propósito es terminar con los conventillos, *homeless*, tugurios, casas, tierras y campos tomados, hacinamiento, asentamientos, villas miseria asociadas a drogadicción y prostitución diseminadas en todo el país.

Un modelo de desarrollo urbano para la CABA

Autora: Natalia Arbelo

Objeto y caso de estudio

A los efectos de realizar la investigación, se tomó como caso de estudio la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El Río de la Plata y el Riachuelo son los límites naturales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia el este y el sur. El resto del perímetro está rodeado por la colectora externa de la Avenida General Paz. Los resultados provisionales del censo de 2010 estiman la pobla-

ción de la ciudad en 2.891.082 habitantes, cuando su superficie es de 202 km^2. Asimismo, la ciudad cuenta con una importante densidad demográfica que asciende a 14.312 h/km^2. Entre sus subdivisiones se destacan 15 comunas y 48 barrios y los recursos estimados para 2011 ascienden a 26.133.600.000 de pesos y los gastos totales en 28.266.400.000 de pesos para el mismo periodo.

El objeto principal del presente trabajo es efectuar la correcta valuación del suelo en la Ciudad, que permitirá luego establecer un canon al uso del suelo, como instrumento recaudatorio, y lo más importante: la eficiencia económica en la asignación del recurso tierra.

Definiciones

Por cuestiones prácticas para este trabajo, se analizará información desagregada por comunas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las "Comunas" se definen por la Ley Orgánica 1777. En ella se establece la creación de unidades de gestión política y administrativa descentralizada y más pequeñas con gobiernos autónomos que puedan atender eficazmente la problemática vecinal. A las comunas les compete de manera exclusiva: el mantenimiento de los espacios verdes, elaboración de su programa de acción, presupuesto y su ejecución, de conformidad a la ley de presupuesto, la administración de su patrimonio.

De manera concurrente: ejercen la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo que les asigne la ley, la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas, y la implementación de un adecuado método de resolución de conflictos mediante el sistema de mediación, entre otras competencias. Por otro lado, la ley de presupuesto establece las partidas que se asignan a cada Comuna, montos que deben ser apropiados para el cumplimiento de sus fines y guardar relación con las competencias que se le asignen.

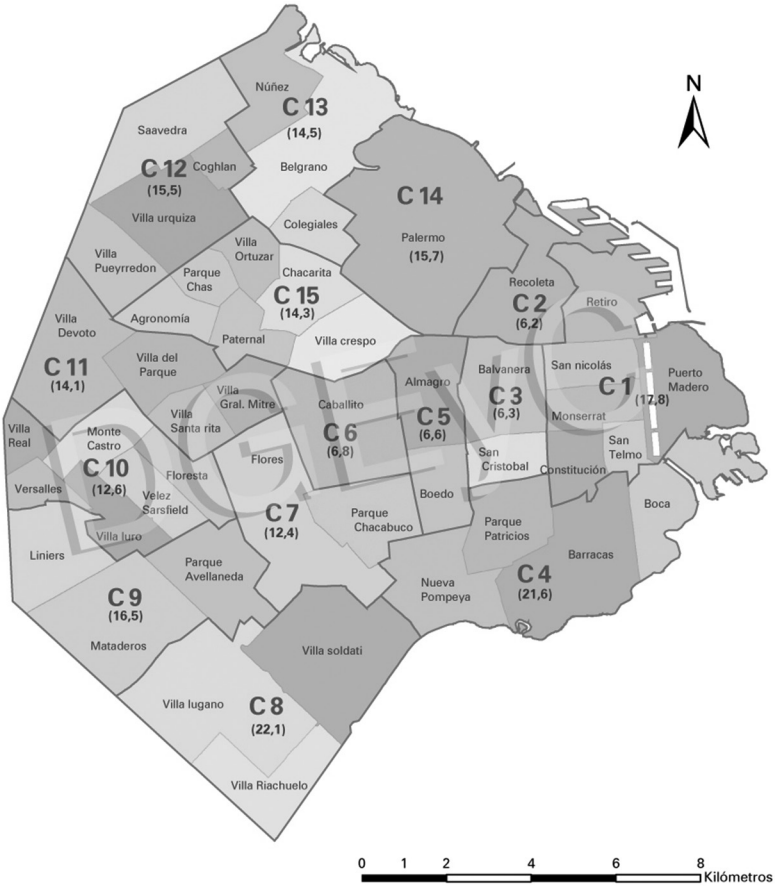
Metodología del trabajo

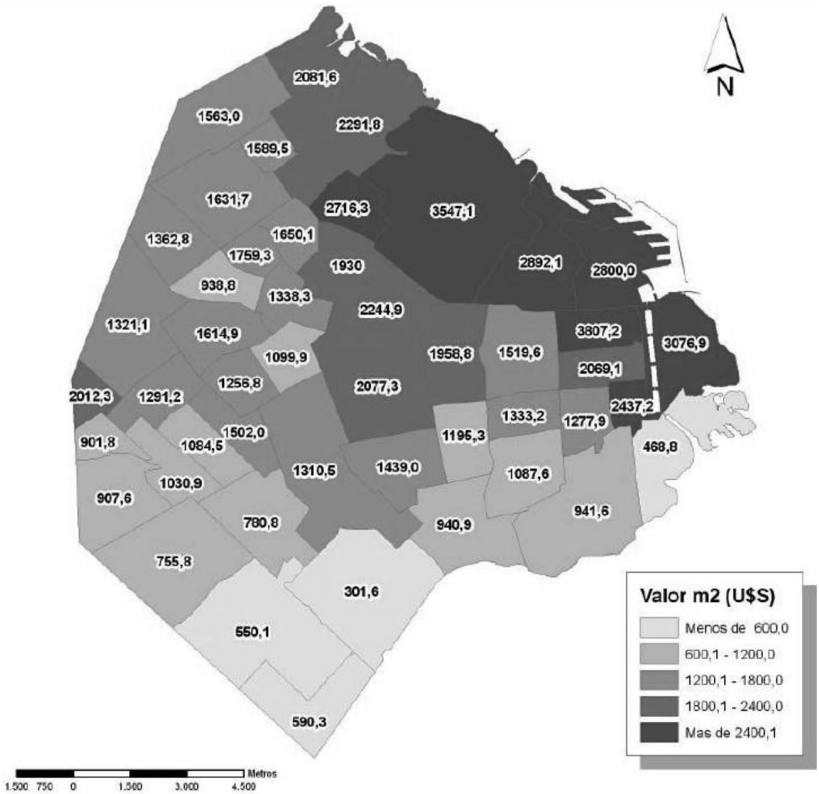
Valuación de los terrenos en la Ciudad

Se considera la totalidad de los terrenos de la Ciudad, según la estimación promedio de los precios de oferta de terrenos. Los valores entre las diferentes comunas se han tomado según las estimaciones realizadas en diciembre de 2011, por la Subsecretaría de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad, publicados en su informe "Precio de Oferta de Venta de Terrenos" sobre el mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires para enero de 2012. La ciudad posee 15 comunas. La estimación de precios promedio del metro cuadrado por Comuna y la superficie de cada comuna nos permitirán estimar la valuación real de cada zona de la ciudad y, a su vez, por sumatoria, estimar la valoración total de la misma. Además, como la información sobre precios corresponde al periodo 2011, se analizarán luego los ingresos y gastos estimados que se desprenden del presupuesto para el mismo periodo.

SUPERFICIE DE COMUNAS Y BARRIOS.
CIUDAD DE BUENOS AIRES. AÑO 2011

Comuna	Superficie (km²)	Barrios
Comuna 1	17,4	Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución
Comuna 2	6,1	Recoleta
Comuna 3	6,4	San Cristóbal y Balvanera
Comuna 4	21,6	Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya
Comuna 5	6,7	Almagro y Boedo
Comuna 6	6,8	Caballito
Comuna 7	12,4	Flores y Parque Chacabuco
Comuna 8	21,9	Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano
Comuna 9	16,8	Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos
Comuna 10	12,7	Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sársfield y Villa Luro
Comuna 11	14,1	Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita
Comuna 12	15,6	Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón
Comuna 13	14,6	Belgrano, Núñez y Colegiales
Comuna 14	15,8	Palermo
Comuna 15	14,3	Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas


N
Núñez
C 13
(14,5)
Saavedra
C 12
(15,5)
Coghlan
Belgrano
C 14
Villa urquiza
Colegiales
Palermo
(15,7)
Villa Pueyrredon
Villa Ortuzar
Parque Chas
Chacarita
C 15
(14,3)
Recoleta
C 2
(6,2)
Retiro
Villa Devoto
Agronomía
Paternal
Villa crespo
C 11
(14,1)
Villa del Parque
Villa Gral. Mitre
Almagro
Balvanera
San nicolás
C 3
(6,3)
C 1
(17,8)
Puerto Madero
Villa Real
Monte Castro
Villa Santa rita
Caballito
C 6
(6,8)
C 5
(6,6)
Monserrat
San Cristobal
San Telmo
C 10
(12,6)
Floresta
Flores
Constitución
Versalles
Vélez Sarsfield
Boedo
Boca
C 7
(12,4)
Parque Chacabuco
Parque Patricios
Villa luro
Liniers
Parque Avellaneda
Barracas
C 4
(21,6)
Nueva Pompeya
C 9
(16,5)
Mataderos
Villa soldati
Villa lugano
C 8
(22,1)
Villa Riachuelo
0 1 2 4 6 8
Kilómetros



Fuente: Sistemas de Inteligencia Territorial,
Secretaría de Planeamiento, MDE, GCBA.

Comuna 1: Compuesta por los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, Monserrat, San Telmo y Constitución. Superficie total de 17,8 km^2 = 17.800.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 2152,1.
Total Valor Comuna 1: USD 38.307.380.000.

Comuna 2: Compuesta por el barrio de Recoleta. Superficie total de 6,2 km^2 = 6.200.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 2892,1.
Total Valor Comuna 2: USD 17.931.020.000.

Comuna 3: Compuesta por los barrios de Balvanera y San Cristóbal. Superficie total de 6,3 km^2 = 6.300.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 1454,3.
Total Valor Comuna 3: USD 9.162.090.000.

Comuna 4: Compuesta por los barrios de Parque Patricios, Nueva Pompeya, Barracas y La Boca. Superficie total de 21,6 km^2 = 21.600.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 808,5.
Total Valor Comuna 4: USD 17.463.600.000.

Comuna 5: Compuesta por los barrios de Almagro y Boedo. Superficie total de 6,6 km^2 = 6.600.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 1704,3.
Total Valor Comuna 5: USD 11.248.380.000.

Comuna 6: Compuesta por el barrio de Caballito. Superficie total de 6,8 km^2 = 6.800.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 2077,3.
*Total Valor Comuna 6: U*SD 14.125.640.000.

Comuna 7: Compuesta por los barrios de Flores y Parque Chacabuco. Superficie total de 12,4 km^2 = 12.400.000 m^2.
Cotización del m^2 en promedio = USD 1336,0.
Total Valor Comuna 7: USD 16.566.400.000.

Comuna 8: Compuesta por los barrios de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo. Superficie total de 21,1 km^2 = 21.100.000 m^2
Cotización del m^2 en promedio = USD 527,7.
Total Valor Comuna 8: USD 11.134.470.000.

Comuna 9: Compuesta por los barrios de Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda. Superficie total de 16,5 km^2 = 16.500.000 m^2
Cotización del m^2 en promedio = USD 809,7.
Total Valor Comuna 9: USD 13.360.050.000.

Comuna 10: Compuesta por los barrios de Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro. Superficie total de 12,6 km^2 = 12.600.000 $m^{2.}$

Cotización del m^2 en promedio = USD 1263,5.

Total Valor Comuna 10: USD 15.920.100.000.

Comuna 11: Compuesta por los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Gral. Mitre y Villa Santa Rita. Superficie total de 14,1 Km^2 = 14.100.000 m^2.

Cotización del m^2 en promedio = USD 1340,6.

Total Valor Comuna 11: USD 18.902.460.000.

Comuna 12: Compuesta por los barrios de Saavedra, Coghlan, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón. Superficie total de 15,5 km^2 = 15.500.000 m^2

Cotización del m^2 en promedio = USD 1535,4.264.

Total Valor Comuna 12: USD 23.798.700.000.

Comuna 13: Compuesta por los barrios de Núñez, Belgrano y Colegiales. Superficie total de 14,5 km^2 = 14.500.000 m^2

Cotización del m^2 en promedio = U$S 2359,9.

Total Valor Comuna 13: USD 34.218.550.000.

Comuna 14: Compuesta por el barrio de Palermo. Superficie total de 15,7 km^2 =15.700.000 m^2

Cotización del m^2 en promedio = USD 3547,1.

Total Valor Comuna 14: USD 55.689.470.000.

Comuna 15: Compuesta por los barrios de Parque Chas, Villa Ortúzar, Chacarita, Villa Crespo, Paternal y Agronomía. Superficie total de 14,3 km^2 = 14.300.000 m^2.

Cotización del m^2 en promedio = USD 1966,3.

Total Valor Comuna 15: USD 28.118.090.000.

Valuación Total Terrenos CABA: 325.946.400.000 USD (PBI 2011 = 428.977.780.000 USD, es decir, equivale al 76% del PBI nacional).

Valuación de las áreas exentas

El pago de los tributos (impuestos, tasas, contribuciones, etc.) es una obligación que deben soportar los habitantes –en su calidad de contribuyentes– para sostener el funcionamiento del Estado. No obstante, las leyes respectivas suelen contemplar un régimen de exenciones mediante el cual, bajo determinadas circunstancias, dicha obligación tributaria es eximida.

Conceptualmente, la exención importa una situación de privilegio o inmunidad –contemplada expresamente en la ley– de la que goza una persona o entidad para no ser comprendida en una carga u obligación. Sus efectos operan para adelante, vale decir, desde el momento en que se reconocen al beneficiario los extremos legales que lo eximen del cumplimiento de la obligación.

Por ello, en esta sección, conforme al Código Fiscal de la Ciudad (que se analiza en un apartado posterior del presente documento), se descontarán todas las áreas donde se determine de modo fehaciente que no se debería pagar.

La información con que se dispone para la determinación de las áreas exentas proviene de la Subsecretaría de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad y, tal como se enunció, se tendrán en cuenta, en primer lugar, los espacios verdes y aquellos metros cuadrados destinados a educación. Sobre este último punto, no resulta posible discriminar las áreas correspondientes a educación pública o privada, razón por la cual se descuentan los metros cuadrados totales destinados a dicha actividad con la consideración de que los valores finales de las áreas exentas pueden estar mínimamente distorsionados.

		a	b	c	d=b+c	e=axd
Comuna	Superficie M2	Precio Prom M2	M2 Espacios verdes	M2 Educación	M2 Total Exentos	Valuación Área Exenta
1	17.800.000	USD 2.152	80.812	85.393	166.205	USD 357.689.135
2	6.200.000	USD 2.892	30.925	32.127	63.052	USD 182.353.557
3	6.300.000	USD 1.454	9.786	97.529	107.316	USD 156.068.932
4	21.600.000	USD 809	60.015	379.921	439.936	USD 355.687.933
5	6.600.000	USD 1.704	16.494	61.780	78.274	USD 133.403.060
6	6.800.000	USD 2.077	4.270	88.123	92.393	USD 191.928.810
7	12.400.000	USD 1.336	232.818	70.353	303.171	USD 405.035.788
8	21.100.000	USD 528	340.086	217.835	557.921	USD 294.414.806
9	16.500.000	USD 810	64.638	85.114	149.752	USD 121.253.951
10	12.600.000	USD 1.264	5.648	88.771	94.419	USD 119.298.533
11	14.100.000	USD 1.341	0	77.183	77.183	USD 103.471.932
12	15.500.000	USD 1.535	42.824	89.570	132.394	USD 203.277.748
13	14.500.000	USD 2.360	6.201	182.305	188.506	USD 444.854.365
14	15.700.000	USD 3.547	371.822	103.492	475.314	USD 1.685.987.354
15	14.300.000	USD 1.966	11.052	90.269	101.320	USD 199.225.713
						USD 4.953.951.615

Adicionalmente, se cuenta con información agregada para toda la Ciudad de los metros cuadrados de las entidades religiosas, cultos y clubes, que también se encuentran exentos. Para valuar dichas tierras se utilizó el precio promedio en dólares de toda la CABA, que para el periodo diciembre 2011 fue de: USD 1718,32.

ITEM	Superficie M2	Valuación x Precio Promedio
CULTO	3.136.562	USD 5.389.617.560
CLUBES	8.271.775	USD 14.213.556.092
TOTAL AREAS EXENTAS	11.408.337	USD 19.603.173.651

De la suma de ambos se obtiene que:

Valuación total áreas exentas CABA: USD 24.557.125.266[2]

Considerando que el presupuesto estimado para el periodo 2011 en la CABA fue de 26.133.600.000 de pesos, la Ciudad resigna el 4% de sus ingresos presupuestarios, al no percibir el pago del canon del 1% (cifra que alcanza los USD 245.571.253) por parte de las aéreas exentas.

2 Este importe es muy significativo, 7,5% de la valuación total, señala que debe analizarse a quiénes y por qué se les otorga la exención del impuesto.

Valuación real de la CABA

Una vez determinada el área total exenta de la ciudad, la valoración real de la misma surge por diferencia, tal como se lee en el siguiente cuadro:

	a	b	c=axb	d	e=c-d
Comuna	Superficie M2	Precio Prom M2	Valuación Total CABA	Valuación Área Exenta	Valuación CABA real
1	17.800.000	USD 2.152	38.307.380.000	357.689.135	37.949.690.865
2	6.200.000	USD 2.892	17.931.020.000	182.353.557	17.748.666.443
3	6.300.000	USD 1.454	9.162.090.000	156.068.932	9.006.021.068
4	21.600.000	USD 809	17.463.600.000	355.687.933	17.107.912.067
5	6.600.000	USD 1.704	11.248.380.000	133.403.060	11.114.976.940
6	6.800.000	USD 2.077	14.125.640.000	191.928.810	13.933.711.190
7	12.400.000	USD 1.336	16.566.400.000	405.035.788	16.161.364.212
8	21.100.000	USD 528	11.134.470.000	294.414.806	10.840.055.194
9	16.500.000	USD 810	13.360.050.000	121.253.951	13.238.796.049
10	12.600.000	USD 1.264	15.920.100.000	119.298.533	15.800.801.467
11	14.100.000	USD 1.341	18.902.460.000	103.471.932	18.798.988.068
12	15.500.000	USD 1.535	23.798.700.000	203.277.748	23.595.422.252
13	14.500.000	USD 2.360	34.218.550.000	444.854.365	33.773.695.635
14	15.700.000	USD 3.547	55.689.470.000	1.685.987.354	54.003.482.646
15	14.300.000	USD 1.966	28.118.090.000	199.225.713	27.918.864.287
				4.953.951.615	320.992.448.385
				Clubes y Culto exentos	19.603.173.651
					301.389.274.734

Se calculó el monto del valor del suelo en dólares de cada una de las comunas y finalmente se obtuvo el valor real de la CABA. Adicionalmente se le resta la valuación agregada de los clubes y entidades religiosas, calculada previamente.

Valuación real CABA = USD 301.389.274.734

Este es el aspecto económico, valorizada la ciudad, resta mediante un análisis de sensibilidad, testear distintas alícuotas de un canon y recaudaciones posibles desde la perspectiva fiscal.

Análisis económico fiscal

Análisis de sensibilidad

Se elaboró una matriz de doble entrada, indicando las comunas en que se divide la CABA y, mediante la metodología ya citada

en este trabajo, se calculó el monto del valor del suelo en dólares de cada una de las comunas. Finalmente se obtuvo el valor total de la CABA de 320.992.448.385 dólares. Este es el aspecto económico. En cuanto al aspecto fiscal, mediante un análisis de sensibilidad utilizando diversos alícuotas sobres los montos obtenidos se producen incrementos en la recaudación impositiva. Para ello, se aplicaron tres alícuotas de 1%, 2% y 3%, dando como resultados los importes de 2.964.353.231, 5.928.706.462 y 8.893.059.694 de dólares, respectivamente. La conversión a pesos argentinos resulta relevante solo a los efectos de la comparación con los valores presupuestarios.

	A	% CANÓN EN USD		
Comuna	Valuación real CABA	1% Sobre A	2% Sobre A	3% Sobre A
1	37.949.690.865	379.496.909	758.993.817	1.138.490.726
2	17.748.666.443	177.486.664	354.973.329	532.459.993
3	9.006.021.068	90.060.211	180.120.421	270.180.632
4	17.107.912.067	171.079.121	342.158.241	513.237.362
5	11.114.976.940	111.149.769	222.299.539	333.449.308
6	13.933.711.190	139.337.112	278.674.224	418.011.336
7	16.161.364.212	161.613.642	323.227.284	484.840.926
8	10.840.055.194	108.400.552	216.801.104	325.201.656
9	13.238.796.049	132.387.960	264.775.921	397.163.881
10	15.800.801.467	158.008.015	316.016.029	474.024.044
11	18.798.988.068	187.989.881	375.979.761	563.969.642
12	23.595.422.252	235.954.223	471.908.445	707.862.668
13	33.773.695.635	337.736.956	675.473.913	1.013.210.869
14	54.003.482.646	540.034.826	1.080.069.653	1.620.104.479
15	27.918.864.287	279.188.643	558.377.286	837.565.929
	320.992.448.385	USD 3.209.924.484	USD 6.419.848.968	USD 9.629.773.452
Clubes y Culto exentos	19.603.173.651			
	301.389.274.734	USD 3.013.892.747	USD 6.027.785.495	USD 9.041.678.242

Considerando un canon del 1%, la ciudad recaudaría el 51,5% de los ingresos que requiere para su financiamiento. Con un 2%, la fuente de ingresos sobrepasa los gastos en un 3%. El cuadro que sigue detalla la erogación mensual por comuna, que afrontarían los propietarios con un canon del 1%, para el caso de un terreno de 200 m^2.

	A	B	% CANÓN EN USD	Precio USD por M2			
Comuna	Valuación real CABA	Superficie M2	1% Sobre A	Precio Unitario	M2	Pago Anual	Pago Mensual
1	37.949.690.865	17.800.000	379.496.909	USD 21	200	USD 4.264	USD 355
2	17.748.666.443	6.200.000	177.486.664	USD 29	200	USD 5.725	USD 477
3	9.006.021.068	6.300.000	90.060.211	USD 14	200	USD 2.859	USD 238
4	17.107.912.067	21.600.000	171.079.121	USD 8	200	USD 1.584	USD 132
5	11.114.976.940	6.600.000	111.149.769	USD 17	200	USD 3.368	USD 281
6	13.933.711.190	6.800.000	139.337.112	USD 20	200	USD 4.098	USD 342
7	16.161.364.212	12.400.000	161.613.642	USD 13	200	USD 2.607	USD 217
8	10.840.055.194	21.100.000	108.400.552	USD 5	200	USD 1.027	USD 86
9	13.238.796.049	16.500.000	132.387.960	USD 8	200	USD 1.605	USD 134
10	15.800.801.467	12.600.000	158.008.015	USD 13	200	USD 2.508	USD 209
11	18.798.988.068	14.100.000	187.989.881	USD 13	200	USD 2.667	USD 222
12	23.595.422.252	15.500.000	235.954.223	USD 15	200	USD 3.045	USD 254
13	33.773.695.635	14.500.000	337.736.956	USD 23	200	USD 4.658	USD 388
14	54.003.482.646	15.700.000	540.034.826	USD 34	200	USD 6.879	USD 573
15	27.918.864.287	14.300.000	279.188.643	USD 20	200	USD 3.905	USD 325

Se tomó como ejemplo el caso de un terreno de 200m^2 en función de que la distribución de la cantidad de lotes ofrecidos por m^2, según el relevamiento efectuado en diciembre de 2011, arroja que la mayoría de los mismos (el 52%), posee entre 200 y 500m^2.

Por otro lado y respecto de las erogaciones mensuales, resulta relevante aclarar que estos valores están contemplando superficie plana, es decir, sin considerar la densidad en sentido arquitectónico, o lo que es lo mismo, la construcción en altura sobre los terrenos. Por ello, los montos resultantes, para el caso de una propiedad horizontal, se deberán distribuir por la cantidad de propietarios, resultando menor la carga para cada uno. Además, debemos tener en cuenta que dichos valores se encuentran subestimados, por no poder disponer de la información que nos permitiera desagregar las aéreas de los clubes e instituciones de culto por comuna.

Moraleja: El nuevo sistema impositivo que proponemos para la Ciudad de Buenos Aires implica que necesariamente deben derogarse los impuestos existentes en la misma, para ser remplazados de modo progresivo, por el canon al valor del suelo[3]*.*

3 El estudio realizado demostró la significación fiscal del impuesto al suelo, pero hay que completarlo con el estudio de sus efectos políticos, económicos, sociales, culturales, humanos y de equidad.

Análisis del presupuesto 2011 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El Presupuesto del Ejercicio 2011 estimado de la CABA fijaba un nivel de gasto de $26 mil millones de pesos. Los ingresos tributarios de la Ciudad de Buenos Aires provienen principalmente de dos fuentes: la recaudación impositiva (impuestos, tasas y contribuciones); y los fondos coparticipados por el Estado Nacional. El porcentaje de recursos tributarios propios respecto de los recursos tributarios totales en la Ciudad es del 89,2 por ciento, lo cual explica una importante capacidad de autofinanciamiento de sus cuentas públicas. Por otro lado, dentro de la composición de la recaudación tributaria propia, de acuerdo con la materia gravada, en la Ciudad en 2010 los impuestos al consumo y transacciones explican el 78,6%, los impuestos a la propiedad el 15,2% y otros impuestos el 6,2%. Respeto a los impuestos a la propiedad, resulta importante destacar que el mayor gravamen es sobre el edificio (capital) y no sobre el suelo (tierra).

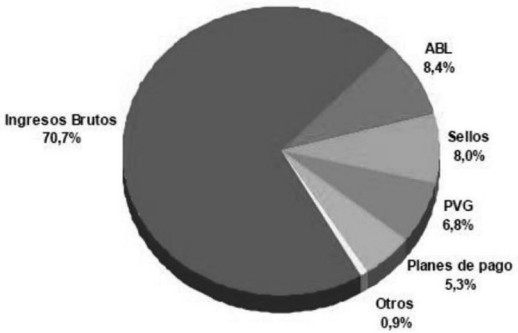
Evidentemente, en primer lugar, la implementación de una simple alícuota de 1% permitiría cubrir más de la mitad del gasto público. Con una alícuota del 2% tendríamos un superávit de más del 8% que se podría asignar a mejorar cualquiera de los servicios que ofrezca el municipio en la cantidad o en la calidad para funciones de un Estado realmente moderno y transferir parte de esos recursos por ejemplo para el subsidio del transporte público urbano, más considerando que en un análisis realizado por la funcionalidad del gasto del primer semestre de 2011, las funciones Educación, Salud y Servicios Urbanos concentran el 66,73% del gasto devengado.

A continuación se exponen datos de los ingresos tributarios en la Ciudad para el periodo consolidado de 2010. El periodo 2011 se caracteriza por presentar cifras con similar tendencia, pero como solo se cuenta con información disponible hasta el tercer trimestre, se ha decidido exponer las cifras del periodo anterior. A modo de ejemplo, los ingresos tributarios de la Ciudad de Buenos Aires alcanzaron los $18.261,9 millones en el año 2010 y presentaron las siguientes características:

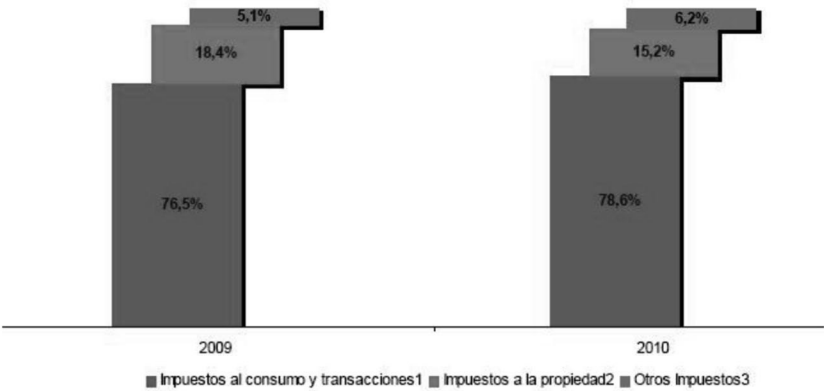
Composición de la recaudación tributaria por origen

Origen	Ingresos tributarios	Participación
		%
Total	**18.261,9**	**100,0**
Propios	16.298,4	89,2
Coparticipación federal de impuestos	1.963,5	10,8

Composición de la recaudación tributaria propia



Composición de la recaudación tributaria de acuerdo a la materia gravada



1 Incluye los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos.
2 Incluye impuesto de patentes y ABL.
3Incluye planes de facilidades, gravámenes varios y contribución por publicidad.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de información de la DGR

Reformulación de la estructura tributaria para la CABA

Autores: Néstor Eduardo Del Cuadro y Marcelo Fabián Pereyra

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis crítico de la estructura presupuestaria y tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA), tratando de identificar aspectos que se presenten como una oportunidad para optimizar la gestión de recursos y gastos.

Para tal fin, se procederá a analizar el presupuesto vigente en la CABA, considerando el peso que tienen en el mismo los distintos conceptos, tanto en materia de recursos como de gastos.

Luego, se ponderará el valor actualizado de los terrenos en la CABA y se efectuará una comparación tomando como año base a 2011, a fin de analizar la evolución ocurrida durante el periodo. Asimismo, se analizará el impacto que la imposición sobre el valor real de dichos terrenos tendría dentro del presupuesto de recursos vigente, a fin de determinar en qué medida un impuesto de dichas características podría reemplazar a distintos gravámenes que recaen sobre el esfuerzo productivo realizado dentro del ámbito territorial de la CABA.

La CABA ocupa un territorio de 204 km^2, representando menos del 0,01% del territorio total de la República Argentina. Sin embargo, su población total, de acuerdo con las cifras surgidas del censo realizado en 2010, asciende a 2,89 millones de habitantes, representando un 7% del total de la población del país.

De lo expuesto, surge que la densidad poblacional de la CABA es de 14.166 habitantes por kilómetro cuadrado, que representa mil veces la densidad poblacional del total del país.

Lo expresado anteriormente da una medida aproximada de la desproporcional distribución de la población, coexistiendo zonas con una alta densidad demográfica con otras prácticamente despobladas, lo que sin duda responde a errores reiterados en la implementación de políticas públicas a lo largo de la historia del país. De esta manera, el sistema representativo, republicano y federal concebido por los constituyentes del año 1853 se ve desvirtuado, al menos en el último aspecto.

Análisis del presupuesto 2019 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El presupuesto de la CABA aprobado para el año 2019 prevé gastos totales por $327.083.586.716.

El análisis del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento muestra un Resultado Económico Primario positivo del orden de los $71.552.863.315, producto de Ingresos Corrientes de $320.601.943.132 y Gastos Corrientes (sin contemplar intereses) de $249.049.079.817. Dentro de los Ingresos Corrientes, el 93% lo constituyen los denominados Ingresos Tributarios.

Una vez considerados los Recursos y Gastos de Capital, entre los que se destaca el monto en concepto de Inversión Real Directa de $51.621.674.993, se arriba a un Resultado Primario de $25.814.995.611.

Finalmente, considerando un monto por intereses de deuda pública equivalente al Resultado Primario, se arriba a un Resultado Financiero de cero, mostrando hasta esta etapa un nivel de equilibrio presupuestario adecuado.

Recursos

Si se efectúa una evaluación de la composición de los ingresos, podrá apreciarse que más del 58% de los mismos están constituidos por impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones, mientras que los relativos al patrimonio representan menos del 10% del total. El impuesto inmobiliario solo representa el 3,78% de los Ingresos Tributarios. Esto pone de manifiesto que la carga tributaria cae de manera desigual entre el esfuerzo económico de los contribuyentes y las rentas producidas por el factor tierra, que además no diferencia entre terreno y valor edificado.

En consonancia con lo expresado por el Dr. Antonio I. Margariti, puede visualizarse, del simple análisis de los cuadros en los que se desagregan los recursos que financian al Gobierno de la CABA, una gran variedad de impuestos, tasas y demás gravámenes, reflejo de lo que el citado autor, a nivel nacional, denomina “la maraña tributaria argentina”.

Se verifican como mínimo diez conceptos diferentes por los cuales se perciben tasas (por ejemplo, delineación y construcción, inspección de ascensores y similares, tasa de justicia, fondo para estudios y control de concesiones, registro de verificadores de autopartes, entre otras).

Efectuando un análisis comparativo con el presupuesto del año 2011, se ve que la cantidad de tasas se ha incrementado de siete a diez.

Además, existen otros once rubros en concepto de "Derechos". Llevando a cabo la misma comparación que se hiciera con respecto a las tasas, se observa que la cantidad de derechos aumentó de nueve a once.

De lo anterior, se desprende un impacto negativo de la estructura tributaria de la CABA en la economía (que en mayor o menor medida se repite en otras jurisdicciones) que puede visualizarse en dos aspectos:

- En primer lugar, un impacto económico dado principalmente por los impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones. En particular el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Este gravamen afecta los valores de venta, sumándose a la carga impositiva provocada por los impuestos nacionales, e incidiendo de manera similar sobre los contribuyentes, sin tener en cuenta su capacidad contributiva. Esto se da por la facilidad con la que el Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto al Valor Agregado son trasladados a los consumidores.
- En segundo lugar, se produce un impacto de orden administrativo, ya que la "maraña impositiva" genera la necesidad de incurrir en costos para la contratación de contadores públicos y otros profesionales, a fin de asegurar una correcta liquidación que disminuya el riesgo de futuras sanciones.

Es ilustrativo el análisis que al respecto efectúa el Dr. Margariti en su trabajo "Crítica al Régimen Fiscal Argentino actual". Si bien se refiere al ámbito nacional, no dejan de ser aplicables sus afirmaciones cuando se efectúa el análisis desde el punto de vista

de la CABA. El Dr. Margariti estima que el sector privado argentino destina 142,7 millones de horas anuales para estudiar, asesorar, reunir datos, conservar comprobantes, presentar declaraciones juradas y pagar impuestos. Señala que equivale a una fuerza laboral de 71.365 personas trabajando cuarenta horas semanales durante cincuenta semanas al año.

En el mismo sentido, puede citarse el trabajo del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) titulado "Vademécum tributario argentino 2019: 163 tributos legislados por Nación, Provincias y Municipios".

En cuanto a la composición de los Ingresos Tributarios, de la comparación entre los presupuestos de los años 2011 y 2019, surge que la participación del impuesto sobre los ingresos brutos en el total de los Ingresos Tributarios ha disminuido del 70% al 55%, y se ha incrementado la participación de los impuestos sobre los inmuebles. Este aspecto podría valorarse de manera positiva, ya que se traslada carga tributaria de las actividades productivas hacia la renta de la tierra.

	2011		2019	
Ingresos Tributarios	Monto $	%	Monto $	%
Total	22.659.802.000,00	100,00	300.638.704.105,00	100,00
Imp. sobre inmuebles	1.449.928.000,00	6,40	22.750.995.660,00	7,57
Ingresos Brutos	15.826.769.000,00	69,85	164.849.572.899,00	54,83
Coparticipación	2.309.796.000,00	10,19	77.057.000.000,00	25,63

El rubro que más ha incrementado su ponderación sobre el total lo representan los ingresos originados en el Régimen de Coparticipación Federal. Dicho valor apenas superaba el 10% en el presupuesto aprobado para el año 2011, mientras que en el presupuesto aprobado para el año 2019 supera el 25%.

De lo expuesto, puede colegirse que, mientras que en 2011 la CABA autofinanciaba más del 75% de sus Ingresos Tributarios, para 2019 este valor descendió a un 62%, por lo que aumentó su dependencia de los fondos girados por la Administración nacional.

Sin embargo, no debe soslayarse que durante el período analizado la CABA incorporó la función policial. Por otra parte, se colige que las fuentes de ingresos están principalmente compuestas por impuestos a la producción, en desmedro de la gravabilidad del uso de los recursos naturales.

El aumento producido en el peso de la coparticipación respecto del total implica que se ha pasado de recibir en 2011 un promedio de 199 dólares o 150 euros por habitante a recibir en 2019 un promedio de 690 dólares o 595 euros por habitante. Siendo la Ciudad de Buenos Aires el distrito de mayor riqueza de la República Argentina, se trató de efectuar una comparación del monto recibido por coparticipación por habitante con el de Baviera, el estado (*Länder*) más rico de Alemania. Baviera se encuentra ubicado en el sureste del territorio alemán y cuenta con 12.900.000 habitantes y una superficie de 70.523 km^2. Se financia con ingresos nacionales (coparticipables) y estaduales (propios).

En cuanto a los impuestos nacionales, las competencias fiscales de las tres administraciones –la central (*Bund*), estadual (*Länder*) y los municipios– están bien definidas por la constitución alemana, favoreciendo la estabilidad. La Administración central recauda los impuestos aduaneros, los del consumo (salvo la cerveza), los de las primas de seguros, los del transporte de mercancías por carretera y otros de carácter menor, como el impuesto sobre las transacciones de capital. Los *Länder* recaudan los impuestos sobre el patrimonio, vehículos de motor, loterías y apuestas, cerveza, protección contra incendios y el juego en casinos. Sin embargo, estos impuestos representan una pequeña parte de la recaudación. Son los impuestos compartidos los más significativos, representando un 75% de los ingresos. La Administración central, los *Länder* y los municipios se reparten los tres impuestos con mayor capacidad recaudatoria: el impuesto sobre las personas físicas, el impuesto que grava el beneficio de las sociedades y el impuesto al valor añadido (IVA).

Quien recauda impuestos, no obstante, no es necesariamente el encargado de regularlos y gestionarlos. En este sentido, la mayoría de los impuestos se regulan por ley federal; los *Länder*, por su parte, se encargan de gestionarlos –salvo el de aduanas–

bajo la supervisión, eso sí, de la Administración central. Se expone seguidamente cómo se reparte la recaudación de los grandes impuestos entre *Bund*, *Länder* y municipios:

Impuesto	% Bund	% Länder	%Municipal
Sobre la renta (general)	42,50	42,50	15,00
Sobre la renta de capital	44,00	44,00	12,00
Sobre sociedades	50,00	50,00	0,00
IVA	53,40	44,60	2,00

El reparto de la parte de la recaudación del IVA que corresponde a los *Länder* tiene un efecto redistributivo, al reservarse hasta una cuarta parte del total para aquellos *Länder* con menor capacidad financiera, repartiéndose entre estos con un criterio progresivo, asimismo dicho impuesto se coparticipa en forma directa a los municipios. La participación de los *Länder* en los impuestos sobre la renta y sobre sociedades se determina en función de la residencia del perceptor de rentas, teniendo en cuenta determinados ajustes en el impuesto sobre salarios y en el impuesto sobre sociedades. En cuanto al reparto del IVA, se fija anualmente en la *Finanazausgleichgesetz*. Esta ley introduce anualmente cambios en los porcentajes de reparto atendiendo a la incidencia que para cada parte van teniendo leyes de modificación tributaria o de reordenación de competencias y funciones.

En cuanto a los impuestos estaduales y municipales, como se ha indicado, los *Länder* recaudan los impuestos sobre el patrimonio, vehículos de motor, loterías y apuestas, cerveza, protección contra incendios y el juego en casinos. Como ya se ha dicho, estos ingresos representan menos del 25% respecto del total de la recaudación.

Al encontrase en cabeza de los estados provinciales y municipales la gestión de los impuestos patrimoniales y territoriales, se favorece su administración de acuerdo a las necesidades locales. Como ejemplo, puede citarse el caso del municipio de Monheim, una ciudad de 43.000 habitantes cercana a Düsseldorf, que redujo fuertemente los impuestos municipales a las empresas, lo que

produjo una migración de sus sedes fiscales al mencionado municipio, provocando mayores ingresos y permitiendo una gran reducción de la deuda municipal.

Comparando con la Ciudad de Buenos Aires, surge que mientras que en esta se recibe por coparticipación un monto de 568 euros por habitante, en Bavaria esta suma asciende a 2081 euros.

Gastos

Los gastos presupuestados para el año 2019 ascienden a $327.083.586.716, de los cuales $274.864.075.428 corresponden a Gastos Corrientes, y $52.219.511.288 a Gastos de Capital.

Del total de los Gastos Corrientes, el 75% se dedica a Gastos en Personal y Servicios no Personales.

Según la Planilla denominada "Dotación y Cargos por Jurisdicción/Entidad", la planta de personal asciende a 167.838 agentes.

La comparación con el presupuesto correspondiente al año 2011, da como resultado que la planta de personal se incrementó en más de un 20%, situación que indudablemente afecta la eficiencia del gasto público y demanda financiamiento a través de mayores impuestos, tasas y demás gravámenes.

Resulta de interés que ese 20% de incremento en la dotación de personal, relacionado con el total del rubro Gastos en Personal, puede implicar un monto de 30.000.000.000, monto que *triplica* la Inversión Real Directa asignada a los conceptos Salud y Educación. No obstante, debe señalarse como dijimos anteriormente, la absorción de la función de policía.

Resumiendo el análisis efectuado sobre la estructura de ingresos y gastos de la CABA, puede concluirse que presenta numerosos aspectos respecto de los cuales, mediante un análisis más profundo, podrían identificarse oportunidades de mejora en cuanto a la eficacia y la eficiencia del gasto.

A continuación, profundizaremos sobre uno de dichos aspectos, que es el impacto que podría tener una reforma del ordenamiento fiscal basada en reemplazar impuestos que gravan a la producción y el trabajo por otros basados en la renta de los recur-

sos naturales, en particular la tierra, renta producida muchas veces por razones ajenas al esfuerzo y capacidad emprendedora de sus beneficiarios, y mayormente relacionadas con incrementos en el valor de los terrenos debidos al impacto que distintas obras de infraestructura financiadas con impuestos a la producción, y logradas como producto del esfuerzo colectivo más que del realizado por el propietario, tienen sobre los mismos.

Análisis del valor actual de la tierra y su evolución en la última década

Como mencionábamos precedentemente, los valores de la tierra han tenido un notorio incremento en los últimos años.

En este análisis, efectuaremos distintas comparaciones entre los valores actuales y los correspondientes al año 2011. La elección del año 2011 como base responde a la existencia de un análisis del impacto de la imposición sobre la tierra fundamentado en datos de dicho año, elaborado por la Lic. Natalia Arbelo, y publicado en el libro *Progreso económico con justicia social. ¿Más recursos públicos con menos impuestos?*, de Héctor y Guillermo Sandler.

Así, del análisis del informe sobre Dinámica Urbana correspondiente a marzo de 2019, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del Gobierno de la CABA, surge un valor de los terrenos que promedia los USD 2.758 por metro cuadrado. Dicho valor, según el mismo informe elaborado a principios de 2011, ascendía a USD 1.459, por lo que en menos de diez años hubo un incremento del 89%.

Ahora bien, quien mantuvo un terreno improductivo desde 2011 a 2019 obtuvo una rentabilidad por la simple revalorización que ninguna relación tiene con esfuerzo y asunción de riesgo alguno. Por ello es que se propone reemplazar los impuestos que gravan la producción por impuestos basados en la renta de los recursos naturales. A modo ilustrativo, se acompaña cuadro que muestra el incremento del valor de los terrenos en la CABA desde principios de siglo:

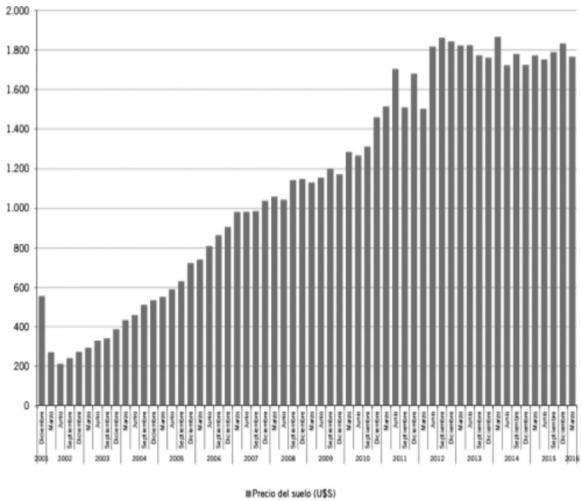
Gráfico 1.0

Evolución del valor del suelo por m²

en la Ciudad de Buenos Aires.

Diciembre 2001 - Marzo 2016.

Fuente: Dirección General de Datos, Estadística y Proyección Urbana, Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, GCBA.



En el trabajo titulado "El Capital Social sustento de las Finanzas Públicas", el Lic. Guillermo Sandler expresa que existen incrementos en la renta de la tierra que no se deben a la acción del propietario ni de ningún otro individuo, sino del conjunto de la sociedad. La propiedad puede aumentar su valor como consecuencia de la acción colectiva. Cita asimismo distintas características de la tierra que abonan la idea de considerarla como fuente principal de los gravámenes, en desmedro de los gravámenes sobre la producción. Algunas de dichas características son las siguientes:

- La tierra no es producible ni reproducible.
- Es permanente y reciclable, no se deprecia en función del tiempo.
- Su oferta es fija, nadie puede apropiarse de más tierra sin que otro la ceda.
- Es inmóvil, no puede escapar de la imposición.
- Es limitada.

En los últimos tiempos, se ha podido verificar claramente lo enunciado respecto de la importancia de las acciones colectivas en el aumento de la renta de la tierra. Como ejemplo, puede citarse la implementación de los denominados créditos UVA.

Analizando el mercado inmobiliario de la CABA, puede verificarse cómo, desde la implementación de dichos créditos, los inmuebles han aumentado su valor de manera significativa. Una acción del Estado, destinada a favorecer a las clases medias en su acceso a la vivienda, ha visto transferido su beneficio a los propietarios que, estimulados por las inmobiliarias, han incrementado el valor de venta de sus propiedades. Aquí se ve claramente el usufructo de acciones colectivas en beneficio de la renta de la tierra.

Así, según datos relevados de un informe sobre el mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires denominado "Precio de Venta de Oferta de Terrenos", del año 2016, el valor promedio del metro cuadrado de suelo a marzo de 2016 ascendía a 1.767 dólares.

Comparando dicho valor con los 2.758 dólares de marzo de 2019, se ve una apreciación, en tres años, del 56% en dólares, en un contexto de recesión económica y caída del salario real. Bien puede decirse que las condiciones actuales de la economía pueden redundar en una baja del valor de los terrenos, como la ocurrida luego del pico del año 2012, pero no es menos cierto que la renta por el valor de la tierra ha presentado valores irrazonables y, en los casos en los que pudieron concretarse ventas, ha significado una transferencia de recursos desde la clase media, a quien apuntaban las políticas de crédito, hacia los poseedores del recurso tierra.

No debe soslayarse que existen otros motivos que llevaron al sostenido incremento del valor de terrenos y propiedades. En efecto, en un contexto en el cual la evasión tributaria y la marginalidad económica tienen una indudable relevancia dentro del total de la economía, el mercado inmobiliario presenta mayores facilidades que el financiero para la canalización de dinero no declarado. Hoy por hoy, las transacciones financieras han alcanzado una trazabilidad que dificulta al promedio de los ciudadanos invertir sumas importantes de dinero no declarado en el mercado financiero. Por otra parte, el poco conocimiento de opciones financieras y la memoria colectiva en relación con la apropiación de fondos invertidos en entidades bancarias, lleva a que gran parte de la

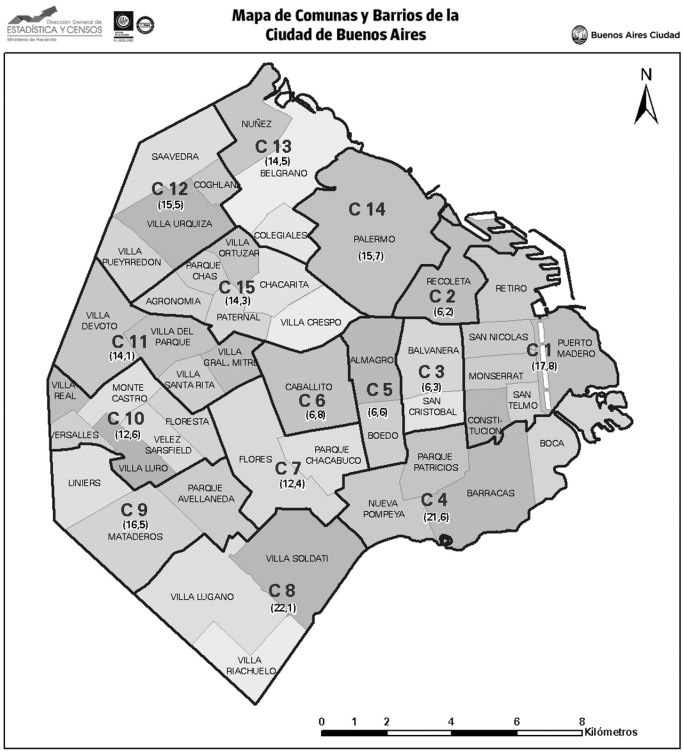
población considere a los inmuebles como una caja de seguridad alternativa, sin pretender renta alguna en concepto de alquiler, y con la justificación que da la realidad en cuanto a la revalorización sin esfuerzo productivo alguno. Finalmente, el costo impositivo de un inmueble ante la imposición al patrimonio ha sido durante el período analizado notoriamente más bajo que el de un activo financiero no alcanzado por exenciones, debido a que la depreciación de la moneda y el valor irreal de las valuaciones fiscales diluyen el monto que se toma como base imponible para la liquidación de impuestos.

Todo lo expuesto en los párrafos anteriores hace más relevante considerar alternativas que impliquen una carga tributaria mayor sobre el valor de la tierra, que permita alivianar la carga tributaria que afecta a la producción. Dicha carga tributaria, sumada a costos logísticos altos, perjudican la competitividad del país y desincentivan la llegada de inversiones, aspecto fundamental si se aspira a mejorar la calidad de vida de la población a partir del crecimiento económico genuino.

Impacto de la imposición sobre los valores de la tierra

Según la ley 1777, la CABA está dividida políticamente en quince Comunas. Estas son unidades descentralizadas de gestión política y administrativa que tienen competencias exclusivas y, además, algunas concurrentes con el Gobierno de la Ciudad.

Cada una de ellas tiene un órgano de gobierno compuesto por la Junta Comunal y su presidente. Cuentan, además, con un Consejo Consultivo integrado por representantes de entidades vecinales no gubernamentales, partidos políticos y otras organizaciones. Se les está trasladando cada vez mayores responsabilidades en el marco de un proceso de descentralización. En el mapa siguiente se aprecia la superficie y los barrios que componen cada una de las comunas.



Superficie de barrios expresada en Km²

AGRONOMIA	(2,1)	MONSERRAT	(2,2)	SAN TELMO	(1,2)
ALMAGRO	(4,0)	MONTE CASTRO	(2,8)	VELEZ SARSFIELD	(2,4)
BALVANERA	(4,3)	NUEVA POMPEYA	(4,9)	VERSALLES	(1,4)
BARRACAS	(7,9)	NUÑEZ	(4,3)	VILLA CRESPO	(3,6)
BELGRANO	(7,9)	PALERMO	(15,7)	VILLA DEL PARQUE	(3,3)
BOCA	(5,0)	PARQUE AVELLANEDA	(4,7)	VILLA DEVOTO	(6,4)
BOEDO	(2,6)	PARQUE CHACABUCO	(3,8)	VILLA GRAL. MITRE	(2,1)
CABALLITO	(6,8)	PARQUE CHAS	(1,3)	VILLA LUGANO	(9,2)
CHACARITA	(3,1)	PARQUE PATRICIOS	(3,7)	VILLA LURO	(2,5)
COGHLAN	(1,2)	PATERNAL	(2,2)	VILLA ORTUZAR	(1,8)
COLEGIALES	(2,2)	PUERTO MADERO	(5,0)	VILLA PUEYRREDON	(3,3)
CONSTITUCION	(2,1)	RECOLETA	(6,1)	VILLA REAL	(1,3)
FLORES	(8,5)	RETIRO	(4,5)	VILLA RIACHUELO	(4,2)
FLORESTA	(2,3)	SAAVEDRA	(5,5)	VILLA SANTA RITA	(2,1)
LINIERS	(4,3)	SAN CRISTOBAL	(2,0)	VILLA SOLDATI	(8,8)
MATADEROS	(7,3)	SAN NICOLAS	(2,2)	VILLA URQUIZA	(5,4)

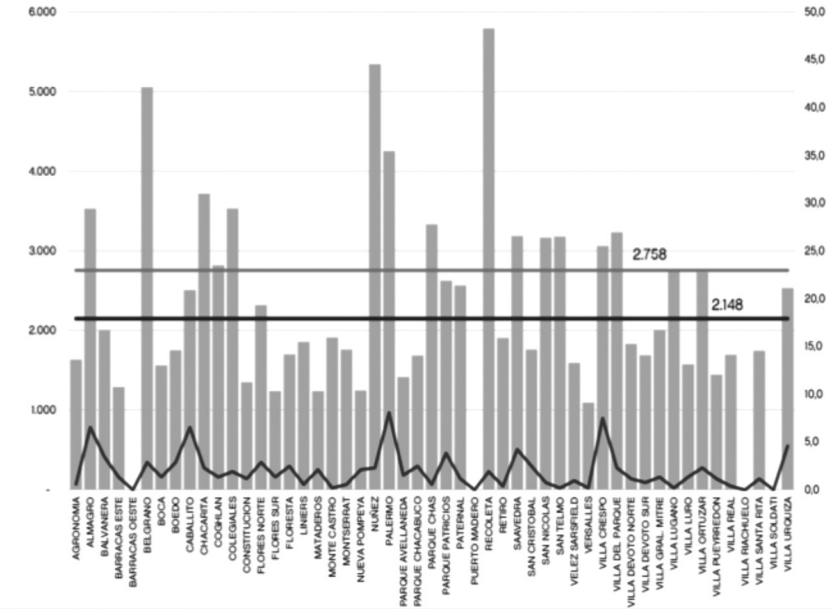
Proyección Gauss Krugger Buenos Aires
Proyección: Transversa Mercator
Datum: Campo Inchauspe
Esferoide: Internacional 1924
Meridiano central: -58.4627
Latitud de origen: -34.6297166

Fuente: Departamento de Cartografía
Dirección General de Estadística y Censos
(Ministerio de Hacienda G.C.B.A.)
Identificación: Dfo11123
Fecha elaboración: 2011
Tamaño: 21 cm x 30 cm
Resolución: 150 dpi

Nota: Superficie de comunas expresada en km² .

Para llevar a cabo el análisis propuesto, se obtuvo de la Subsecretaría de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del Gobierno de la CABA, el valor promedio de oferta de los terrenos de la CABA. Dicho valor se expresa me-

diante un promedio general y está desagregado por barrio, de acuerdo con el gráfico siguiente, referido a marzo de 2019:



Al no contar con datos correspondientes a Puerto Madero, Villa Riachuelo y Villa Soldati, se complementó la información con los valores de febrero de 2019 para el primero de los barrios mencionados, y de octubre de 2018 para los dos restantes, por ser la última información disponible para cada uno. En el caso de Chacarita, ante la gran diferencia entre un mes y otro, se tomó en cuenta un promedio entre los dos últimos valores disponibles (febrero y marzo 2019).

A partir de la información del valor de los terrenos y de la superficie de cada uno de los barrios según datos generados por el Gobierno de la CABA, se efectuó una estimación del valor promedio del metro cuadrado en oferta en la CABA. A fin de depurar el cálculo del impacto de las áreas exentas, se las restó de la superficie total asignándoles un valor surgido del promedio de la totalidad de los barrios.

Barrio	Superficie km^2	Precio promedio m^2	Valor total (millones de USD)
Agronomía	2,1	1.620	3.402
Almagro	4	3.540	14.160
Balvanera	4,3	1.980	8.514
Barracas	7,9	2.460	19.434
Belgrano	7,9	5.040	39.816
Boca	5	1.560	7.800
Boedo	2,6	1.740	4.524
Caballito	6,8	2.520	17.136
Chacarita	3,1	2.700	8.370
Coghlan	1,2	2.820	3.384
Colegiales	2,2	3.540	7.788
Constitución	2,1	1.320	2.772
Flores	8,5	1.800	15.300
Floresta	2,3	1.680	3.864
Liniers	4,3	1.860	7.998
Mataderos	7,3	1.260	9.198
Monserrat	2,2	1.740	3.828
Montecastro	2,6	1.920	4.992
Nueva Pompeya	4,9	1.260	6.174
Nuñez	4,3	5.340	22.962
Palermo	15,7	4.260	66.882
Parque Avellaneda	4,7	1.380	6.486
Parque Chacabuco	3,8	1.620	6.156
Parque Chas	1,3	3.300	4.290
Parque Patricios	3,7	2.640	9.768
Paternal	2,2	2.580	5.676
Puerto Madero	5	7.300	36.500
Recoleta	6,1	5.760	35.136
Retiro	4,5	1.860	8.370
Saavedra	5,5	3.180	17.490

Barrio	Superficie km^2	Precio promedio m^2	Valor total (millones de USD)
San Cristóbal	2	1.740	3.480
San Nicolás	2,2	3.180	6.996
San Telmo	1,2	3.180	3.816
Vélez Sarsfield	2,4	1.320	3.168
Versalles	1,4	1.020	1.428
Villa Crespo	3,6	3.060	11.016
Villa del Parque	3,3	3.540	11.682
Villa Devoto	6,4	1.740	11.136
Villa Gral Mitre	2,1	1.980	4.158
Villa Lugano	9,2	2.760	25.392
Villa Luro	2,5	1.560	3.900
Villa Ortúzar	1,8	2.760	4.968
Villa Pueyrredón	3,3	1.440	4.752
Villa Real	1,3	1.620	2.106
Villa Riachuelo	4,2	900	3.780
Villa Santa Rita	2,1	1.140	2.394
Villa Soldati	8,6	400	3.440
Villa Urquiza	5,4	2.580	13.932
Área exenta	-14,4	2.448	-35.250
Total computable	186,7		494.464

Del análisis efectuado surge un precio promedio del metro cuadrado en oferta de USD 2.648.44. El valor total estimado de la tierra en la CABA ascendería a USD 494.464.000.000, dato que sirve como punto de partida para realizar las estimaciones del impacto que tendría la imposición sobre este recurso. Es ilustrativa la comparación con el valor al que se arribó en el trabajo citado precedentemente, que arrojaba un valor de USD 301.389.000.000 para el año 2011. De allí se desprende un aumento del 64% una vez hecha la ponderación por barrio.

La precisión de la variación puede verse afectada por una distinta distribución de los terrenos en oferta relevados.

Considerando una cotización del dólar al inicio del ejercicio presupuestario de $37,50, el valor total estimado de la tierra en CABA ascendería a $18.542.400.000.000.

A partir de dicha información, podemos proyectar, respecto de los recursos de la CABA, qué porción de los mismos podría cubrirse con un gravamen basado en el recurso tierra. A modo de ejemplo, se analizará el impacto que una imposición del 1% anual sobre el valor de los terrenos tendría en la estructura de ingresos de la CABA.

Considerando el valor total estimado de la tierra en CABA de $18.542.400.000.000, la imposición de un 1% anual daría como resultado un ingreso de $185.424.000.000 por año. En el cuadro presentado a continuación, se verifica la alta representatividad que el gravamen en cuestión tendría respecto del total de los Ingresos Tributarios de la CABA, así como de los rubros más importantes que los componen:

Ingresos Tributarios	Presupuesto 2019	% financiable impuesto a la tierra
Total	300.638.704.105,00	61,68
Imp. sobre inmuebles	22.750.995.660,00	815,01
Ingresos Brutos	164.849.572.899,00	112,48
Coparticipación	77.057.000.000,00	240,63

La conclusión es de un alto impacto. Lo recaudado cubriría más del 60% del total de Ingresos Tributarios, y alcanzaría para sustituir por completo un impuesto de carácter regresivo y que afecta directamente a la producción, como lo es el impuesto a los ingresos brutos.

El impacto que tendría sobre los propietarios del suelo puede calcularse a partir del costo unitario por metro cuadrado. Tomando como modelo básico un terreno de 200m^2, el valor mensual a tributar ascendería a $16.552,75 por terreno, que puede parecer

alto para el caso de existir una sola unidad habitacional, pero existiendo un edificio con diez unidades habitacionales se reduciría a $1.655.

No debe soslayarse que la alícuota a aplicar puede variar según razones de política económica y tributaria, reduciendo o aumentando los valores de acuerdo con el poder adquisitivo, y que dicho valor variaría según la zona de la ciudad de que se trate, ya que se podrían establecer valores por barrio o comuna, dado que se cuenta con dichos datos. Como ejemplo, considerando un valor promedio por metro cuadrado para Puerto Madero de USD 7.300 y un valor para Villa Riachuelo de USD 900, el monto a abonar por terreno presentaría una diferencia de más de 7 a 1, centrándose en la zona donde se presume que existe mayor capacidad contributiva, y donde el esfuerzo público materializado en obras ha significado un beneficio mayor para los propietarios de los terrenos.

Conclusiones

La imposición sobre el recurso tierra en la CABA permite una notable reducción de la carga tributaria que pesa sobre las actividades productivas, llegándose a que con una alícuota del 1% anual sobre el valor de mercado de los terrenos surgidos de los relevamientos del Gobierno de la CABA podría cubrirse más del 60% de los Ingresos Tributarios y reemplazarse totalmente el impuesto a los ingresos brutos.

Esta modificación sustancial de la estructura tributaria presentaría las siguientes ventajas:

- Menor carga tributaria sobre los bienes y servicios comercializados en la CABA.
- Incentivo a la inversión por la menor carga tributaria.
- Desincentivo a la especulación basada en el recurso tierra, al castigar a los terrenos improductivos y estimular su asignación a actividades productivas.
- Incremento en la eficiencia del uso del recurso tierra, ya que se incentivaría a que más familias residan en una misma parcela de tierra, a través del reemplazo de casas por edificios que permitan distribuir el peso del gravamen.

- Mayor facilidad y menores costos en la liquidación de los tributos, liberando recursos que pueden ser reasignados a la producción, debido a la mayor simplicidad de la determinación del tributo. Esto favorecería los principios tributarios de certeza, equidad y facilidad de cumplimiento, reconocidos por distintos autores, incluso desde la obra de Adam Smith, del siglo XVIII.
- Mayor facilidad para la fiscalización y verificación, que permitiría liberar recursos que los gobiernos destinan al control y reorientarlos hacia actividades más productivas.

Bibliografía y material consultado:

Progreso económico con justicia social.¿Más recursos con menos impuestos? , Héctor R. Sandler y Guillermo A. Sandler.

"Vademécum tributario argentino 2019: 163 tributos legislados por Nación, Provincias y Municipios", Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF).

Mayo 2019 Dinámica Urbana, publicado por el Gobierno de la Ciudad, Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte, Subsecretaría de Planeamiento.

"Un modelo de desarrollo urbano para la CABA", Natalia Arbelo, publicado en la obra citada en primer término.

Nuevo sistema tributario para el Partido de Pehuajó

Autor: Alejandro Bertoldi

Introducción

El siguiente estudio se presenta –como tesina– a consideración del Posgrado en la Especialización en Finanzas y Derecho Tributario de la Universidad de Belgrano y desearíamos que se difunda y debata en los ámbitos académicos, profesionales y políticos. Se trata de una reforma sustancial al régimen tributario vigente, el cual carece de toda racionalidad y eficiencia, puesto que un buen sistema tributario debe cumplir simultáneamente diversos objetivos, tales como lograr recursos genuinos para producir o proveer los bienes públicos que demanda la sociedad, especialmente local, en cantidad y calidad; mejorar la redistribución vía renta y patrimonio; coadyuvar a la ejecución de la política econó-

mica de corto plazo y a promover el crecimiento y desarrollo del país en el mediano y largo plazo.

Para ello, el trabajo aspira a satisfacer tres objetivos básicos. En primer lugar, asignar eficientemente el recurso natural tierra tanto rural como urbana en que el ser humano tiene su hábitat permanente y donde realiza todas sus actividades, sean estas económicas, financieras, profesionales, culturales, de esparcimiento o religiosas. En segundo lugar, crear un sistema tributario que desgrave todas las actividades que realiza el individuo y que se manifiestan a través de su esfuerzo físico e intelectual, es decir, el trabajo, aplicando un canon sobre el recurso tierra por el uso o usufructo que de ella se haga por parte del propietario o poseedor sin menoscabar en lo más mínimo su derecho de propiedad.

Aquí conviene hacer un breve comentario sobre qué se entiende por canon. En principio no es un impuesto. El impuesto –como lo expresa el Dr. M. Zylberberg– es una exacción por el poder coercitivo del Estado que se ejerce sobre el patrimonio de las personas. El canon viene a ser como el pago que se debe efectuar por el uso del espacio físico. Es algo semejante –no igual– a lo que pagan las empresas petroleras y mineras por la extracción de petróleo o minerales, y que se llaman regalías. Asimismo, por el uso de las ondas sonoras, el adjudicatario debe abonar un pago que se llama licencia. ¿Por qué motivo cuando nos referimos a la tierra se anula completamente aquel concepto de pago por el uso de un recurso natural como es la superficie terrestre?

En tercer lugar, de aplicarse la reforma que se propicia en reemplazo del régimen tributario vigente, tiene un claro contenido equitativo en el sentido de que parte de la renta económica del suelo creada ya sea por la productividad del espacio físico o por la existencia de obras públicas (caminos, ferrocarriles, represas, etc.), o por el incremento de la población, que hace que, al disponer de una oferta inelástica de tierras, resulta que la renta económica del suelo se incremente y se debe evitar que vaya a parar –como privilegio– a manos de propietarios particulares, cuando en realidad ha sido generada por la sociedad local, provincial o nacional.

CASO DE ESTUDIO

A los efectos de efectuar la investigación, se tomó como caso de estudio un partido de la Provincia de Buenos Aires: el Partido de Pehuajó.

Este partido limita con seis distritos de la provincia de Buenos Aires: Carlos Tejedor, Lincoln, Carlos Casares, Hipólito Irigoyen, Daireaux y Trenque Lauquen. El Partido tiene una extensión territorial de 4560 km^2, una población de 38.400 habitantes (Censo de 2001), contando con las siguientes localidades: Ciudad de Pehuajó (29.639 hab.), Nueva Plata (208 hab.), Francisco Madero (1.428 hab.), Mones Cazón (1.830 hab.), Estación Chiclana (110 hab.), Juan José Paso (2.226 hab.), San Bernardo (Estación Guanaco) (265 hab.), Magdala (224 hab.) y Capitán Castro (29 hab.).

Metodología de trabajo

Valuación real de los terrenos en las zonas urbanas de Pehuajó

Se divide la zona urbana de Pehuajó, ciudad cabecera y sus distintas localidades, en distintas áreas según la estimación de los precios reales que son similares en cada sector y que se estipulan según zona, cercanía con el centro comercial, características de edificación, etc.

Las cotizaciones y la diagramación entre las diferentes zonas se han tomado según las estimaciones, práctica y conocimiento de dos inmobiliarias de la ciudad de Pehuajó, “Inmobiliaria Panero” a cargo del martillero Francisco Panero e “Inmobiliaria Antibes” a cargo del martillero Raúl Debórtoli.

Pehuajó ciudad cabecera

La ciudad cabecera de Pehuajó se divide, por cuestiones prácticas para este trabajo en nueve zonas, a saber:

Zona 1: está dentro de las siguientes arterias: Avda. Perón, Gorriti, Avda. Balcarce y Avda. Labarden. Forman esta zona 110 manzanas x 10.000 m^2, cada una; hacen un total de 1.100.000 de m^2.

Cotización del m^2 = USD 120.
Total Valor Zona 1: USD 132.000.000.

Zona 2: esta zona está circunscripta fuera de la zona 1 y tiene como límites las siguientes calles: Altés, Martín Coronado, Almafuerte, Andrade, Avellaneda, Labarden, López y Planes, Gardes, Deán Funes y Balcarce hasta la calle Altés. Forman esta zona 139 manzanas x 10.000 m^2, cada una; hacen un total de 1.390.000.- de m^2.
Cotización del m^2 = USD 70.
Total Valor Zona 2: USD 97.300.000.

Zona 3: esta zona está circunscripta fuera de las zonas 2 y 1, y tiene como límites las siguientes calles: Perito Moreno, Clemente Grand, Avda. Balcarce, Deán Funes, Pio XI, López y Planes, Avellaneda, Lafinur, Indígenas Argentinas y Andrade. Forman esta zona 139 manzanas x 10.000 m^2, cada una; hacen un total de 1.390.000 de m^2. Cotización del m^2 = USD 35.
Total Valor Zona 3: USD 48.650.000.

Zona 4: esta zona está circunscripta fuera de la zona 3 y tiene como límites las siguientes calles: Pellegrini, Peñaloza, Namuncurá, Chubut, Paraguay, Lugones, Payró, Mansilla, Rodríguez, Inchauspe, Avda. Labarden, Alvarado, Avda. Sastre y Perito Moreno. Forman esta zona 269 manzanas x 10.000 m^2, cada una; hacen un total de 2.690.000 de m^2. Cotización del m^2 = U$S 20.-
Total Valor Zona 4: USD 53.800.000.

Zona 5: esta zona está circunscripta fuera de la zona 4 y tiene como límites las siguientes calles: Mansilla, Payró, Lugones, Antártida Argentina y Venezuela. Forman esta zona 42 manzanas x 10.000 m^2, cada una; hacen un total de 420.000 de m^2. Cotización del m^2 = USD 15.
Total Valor Zona 5: USD 6.300.000.

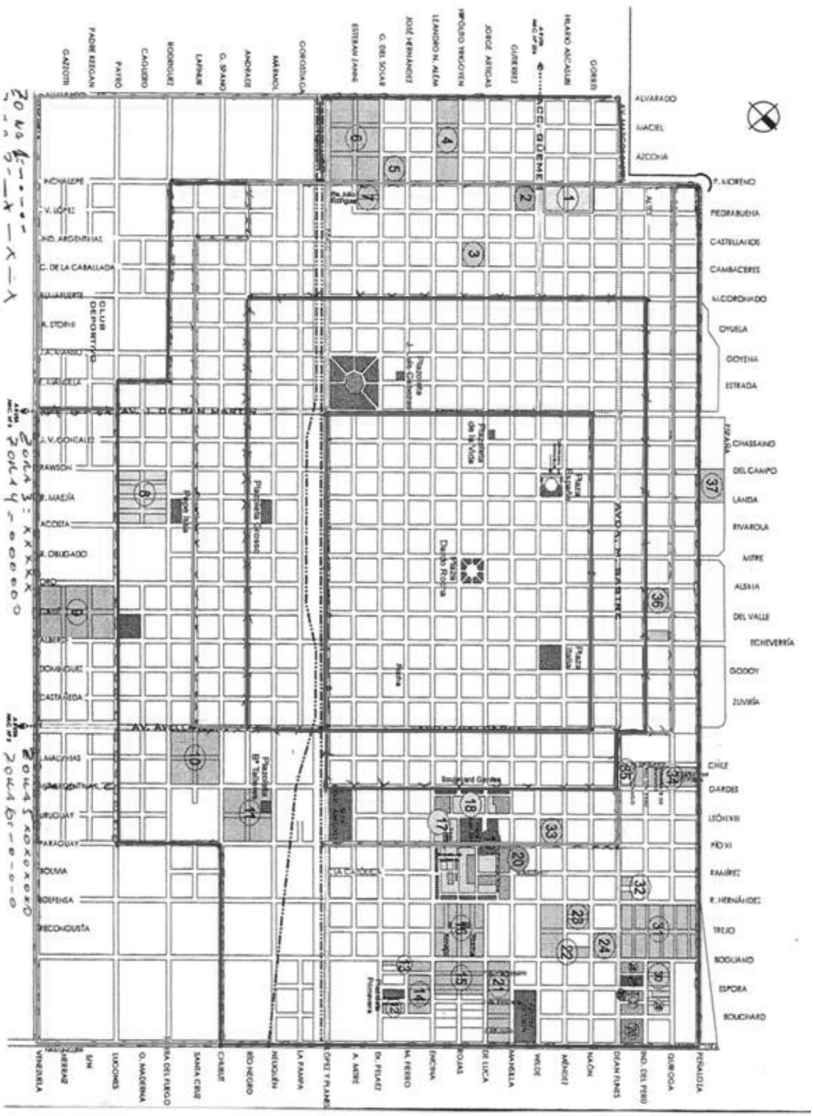
Zona 6: esta zona se encuentra a los costados de la zona 5, que, como es obvio, sus metros cuadrados no se estipulan; está fuera de la zona 4 y tiene como límites las siguientes calles: Alvarado, Labarden, Perito Moreno, Rodríguez, Mansilla y Venezuela por la parte sur, y por la parte este, las calles Venezuela, Namuncurá, Chubut, Paraguay, Lugones y Antártida Argentina. Forman esta zona 123 manzanas x 10.000 m^2, cada una, hacen un total de 1.230.000 de m^2. Cotización del m^2 = USD 10.
Total Valor Zona 6: USD 12.300.000.

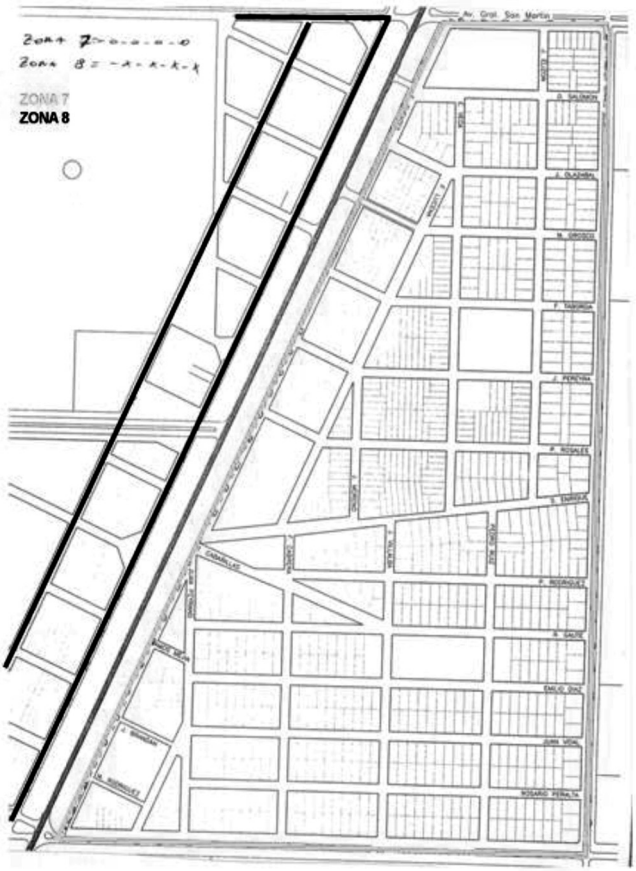
Zona 7: en esta zona se encuentran los barrios Automóvil Club y Centenario; está circunscripta por las siguientes calles: Avda. San Martín, Ruta nacional n.º 5, Avda. Nicolás Avellaneda y Avda. Pastor Ibáñez. Forman esta zona 57 manzanas irregulares que hacen un total de 492.954 m^2. Cotización del m^2 = USD 35.
Total Valor Zona 7: USD 17.253.390.

Zona 8: en esta zona se encuentran el barrio donde está el monumento de Manuelita, detrás de la Ruta nacional n.º 5. Forman esta zona 11 manzanas irregulares que hacen un total de 110.000 de m^2. Cotización del m^2 = USD 35.
Total Valor Zona 8: USD 3.850.000.

*Zona 9: e*sta zona está formada por el Club de Campo Trapalanda, detrás de la Ruta nacional n.º 5. Forman este club de campo, entre zonas propias y comunes, la cantidad de 846.753,12 m^2. Cotización del m^2, la totalidad de espacios públicos y privados = USD 15.
Total Valor Zona 9: USD 12.701.296.

Total de m^2 de las nueve zonas: 9.668.707,12.
Total Partes Urbanas de Pehuajó: USD 384.154.686 x $3,96= $1.521.252.556,56.


ZONA 1 ZONA 2 ZONA 3 ZONA 4 ZONA 5 ZONA 6



Localidades del partido de Pehuajó

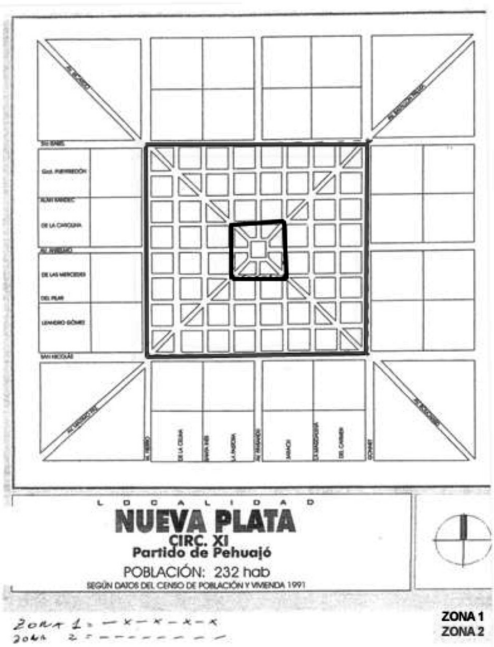
Localidad de Nueva Plata

Zona 1*:* esta zona se encuentra delimitada por las calles De La Carolina, Sarach, De Las Mercedes y La Pastora. Forman esta zona 4 manzanas de 13.225 m^2= 52.900 m^2. Cotización del m^2 = $20.

Total Valor Zona 1: $1.058.000.

Zona 2: esta zona, en la que se encuentra inmersa la zona 1, se encuentra delimitada por las calles Santa Isabel, Gonet, San Nicolás y Martín Fierro. Forman esta zona 60 manzanas de 13.225 m^2= 793.500 m^2. Cotización del m^2 = $ 10.
Total Valor Zona 2: $ 8.993.000.

Total valor terrenos zona urbana en Nueva Plata: $10.051.000.



Localidad de Francisco Madero

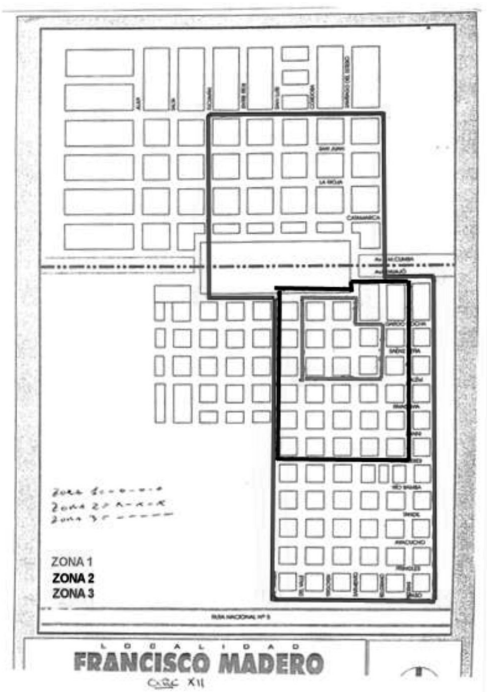
Zona 1: esta zona se encuentra delimitada por las calles Dardo Rocha, Sarmiento, Belgrano, Alem y Del Valle. Forman esta zona 8 manzanas de 10.000 m^2= 80.000 m^2. Cotización del m^2 = $42.

Total Valor Zona 1= $3.360.000.

Zona 2: esta zona, en la que se encuentra inmersa la zona 1, se encuentra delimitada por las calles Alberdi, Avda. Hansen, Piedras y Vía del Ferrocarril. Forman esta zona 24 manzanas de 10.000 m^2= 240.000 m^2. Cotización del m^2 = $ 20.
Total Valor Zona 2: $4.800.000.

Zona 3: esta zona, en la que se encuentran inmersas las zonas 1 y 2, se encuentra delimitada por la Ruta Nacional n.º 5 y las calles Avda. Hansen, Tucumán, Mendoza, Belgrano, Avda. Pehuajó y Chacabuco. Forman esta zona 11 manzanas de 21.025 m^2= 231.775 m^2 y 52 manzanas de 10.000 m^2 = 520.000 m^2, lo que hace un total de 751.275 m^2. Cotización del m^2 = $10.
Total Valor Zona 3: $7.512.750.

Total valor terrenos zona urbana en Francisco Madero: $15.672.750.



Localidad de Mones Cazón

Zona 1: esta zona se encuentra delimitada por las calles Mitre, Pehuajó, R. S. Peña y Lavalle. Forman esta zona 9 manzanas de 10.000 m^2 = 90.000 m^2. Cotización del m^2 = $50.
Total Valor Zona 1: $4.500.000.

Zona 2: esta zona, en la que se encuentra inmersa la zona 1, se encuentra delimitada por las calles Rocha, calle de la vía de ferrocarril, Los Ángeles y calle sin nombre. Forman esta zona 18 manzanas de 10.000 m^2= 180.000 m^2. Cotización del m^2 = $35.
Total Valor Zona 2: $6.300.000.

Zona 3: esta zona se encuentra delimitada por las calles Los Ángeles, R. Peña, Rocha y la calle de la v*ía. Forman esta zona 30 manzanas de 10.000 m*^{2} = 300.000 m^2. Cotización del m^2 = $25.
Total Valor Zona 3: $7.500.000.

Zona 4: es la zona de quintas al oeste del ejido urbano de la localidad. Forman esta zona 46 manzanas de 10.000 m^2= 460.000 m^2. Cotización del m^2 = $18.
Total Valor Zona 4: $8.280.000.

Total valor terrenos zona urbana en Mones Cazón: $26.580.000.

Localidad de Estación Chiclana

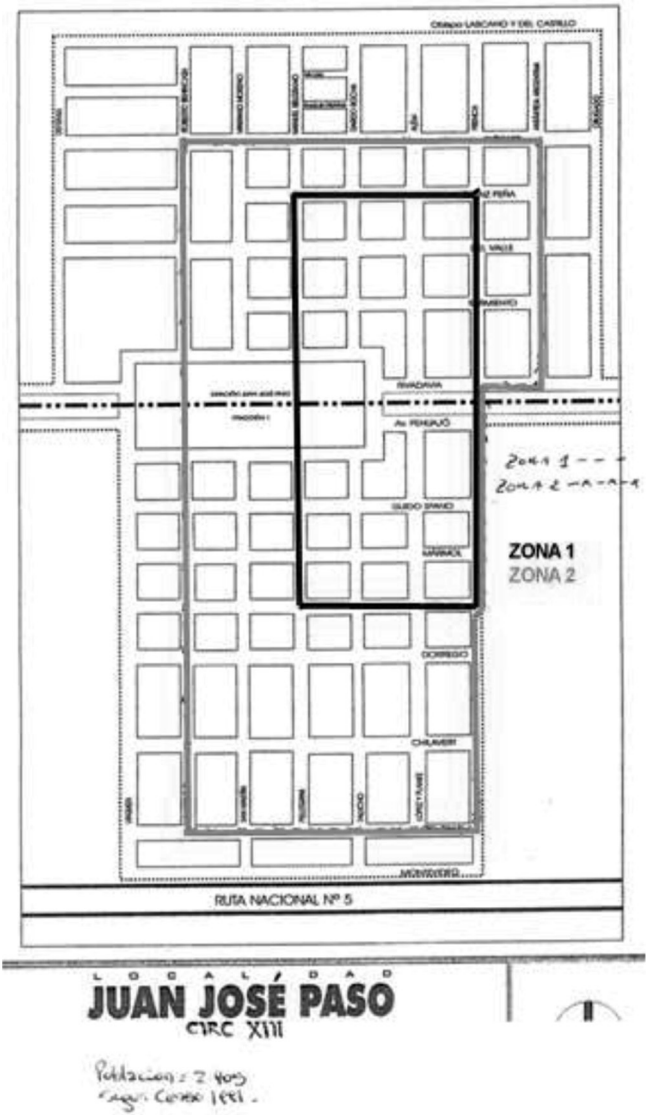
Forman la zona urbana de esta pequeña localidad 30 manzanas de 10.000 m^2 = 300.000 m^2. Cotización del m^2 = $15.
Total Valor de estación Chiclana: $4.500.000.

Localidad de Juan José Paso

Zona 1: esta zona se encuentra delimitada por las calles Sáenz Peña, French, Güemes y Manuel Belgrano. Forman esta zona 20 manzanas de 21.025 m^2 = 420.500 m^2. Cotización del m^2 = $ 40.
Total Valor Zona 1: $16.820.000.

Zona 2: esta zona, en la que se encuentra inmersa la zona 1, se encuentra delimitada por las calles Colonia, Pueyrredón, Roberto Benincasa, Andrade, Antártida Argentina y Benincasa. Forman esta zona 46 manzanas de 21.025 m^2 = 967.150 m^2. Cotización del m^2 = $20.
Total Valor Zona 2: $19.343.000.

Total valor terrenos zona urbana en Juan José Paso: $36.163.000.



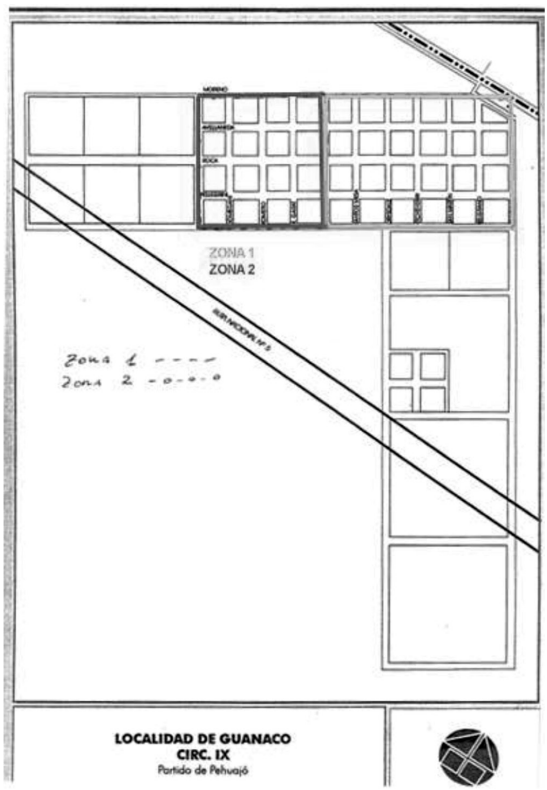
Población: 2 405
Segun Censo 1991.

Localidad de Guanaco

Zona 1: esta zona se encuentra delimitada por las calles Rivadavia, Moreno, Aragneti y Sarmiento. Forman esta zona 24 manzanas de 10.000 m^2 = 240.000 m^2. Cotización del m^2 = $30.
Total Valor Zona 1= $7.200.000.

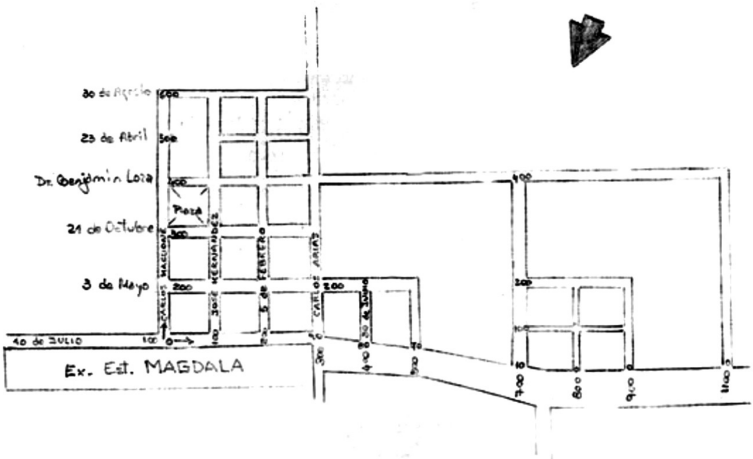
Zona 2: Esta zona se encuentra delimitada por las calles Moreno, Garat, Sarmiento y Aragneti. Forman esta zona 16 manzanas de 10.000 m^2= 160.000 m^2. Cotización del m^2 = $15.
Total Valor Zona 2= $2.400.000.

Total valor terrenos zona urbana en Guanaco= $9.600.000.



Localidad de Magdala

En esta localidad existen 21 manzanas de 11.424 m^2 cada una = 239.904 m^2. Cotización del m^2 = $20.
Total Valor de Magdala= $4.798.080.



La totalidad de los m^2 de las zonas urbanas de la ciudad cabecera de Pehuajó y las localidades del partido de Pehuajó es de 14.943.936,12 m^2. Y la totalidad del valor de los terrenos y su ciudad cabecera es de pesos un mil seiscientos veintiocho millones seiscientos diecisiete mil trescientos ochenta y seis con 56/100 ($1.628.617.386,56).

Valuación real de la tierra en las zonas rurales de Pehuajó

En este caso, se partió de la información suministrada por la Estación Experimental del INTA de la ciudad de Pehuajó, que, mediante coeficientes según la composición del suelo, han determinado la productividad de los campos. Estos coeficientes, llamados índices de productividad, permiten que luego se traduzca en la cotización del precio de la hectárea. El precio está dado en dólares americanos y en pesos al tipo de cambio de 3,96 $/D.

En el índice de productividad entregado por INTA Pehuajó se estipulan ciertos estadios para determinar cuatro tipos de suelos, a saber:

a) Baja Productividad= 0 a 29%.
b) Regular productividad= 30 a 49%.
c) Buena productividad= 50 a 69%.
d) Muy buena productividad= 70 a 100%.

Las cotizaciones de los campos se han tomado según las estimaciones de dos inmobiliarias de la ciudad de Pehuajó, "Inmobiliaria Panero" a cargo del martillero Francisco Panero e "Inmobiliaria Antibes" a cargo del martillero Raúl Debórtoli. Las cotizaciones reales por hectárea según la productividad serían las siguientes:

a) Baja productividad (bajos inundables): hasta USD 1.500.
b) Regular productividad (predominantemente para explotación ganadera): de USD 1.500 a USD 3.000.
c) Buena productividad (para explotación mixta): de USD 3.000 a USD 5.000.
d) Muy Buena productividad (predominantemente para explotación agrícola): de USD 5.000 a USD 8.000.

A los fines de realizar la cotización real de los predios rurales y poder estipular el precio real de cada una de las clases de suelos, se diagramó el siguiente parámetro:

Índice Prod.	Valor U$S
0 a 4%	0
5 a 9%	500
10 a 14%	650
15 a 19%	800
20 a 24%	1.200
25 a 29%	1.500
30 a 34%	2.000
35 a 39%	2.300
40 a 44%	2.600
45 a 49%	3.000
50 a 54%	3.500
55 a 59%	4.000
60 a 64%	4.500
65 a 69%	5.000
70 a 100%	8.000

Valores de las hectáreas de campo según la composición del suelo:

SUELOS	COMPONENTES	Superficie (has)	Indice Product.	Val.Ha U$S	Valor Real suelo U$S
CSa3	50% Carlos Salas 30% Piedritas 20% Drable	49854	35,26	2300	**114.664.200**
SbA1	Bajo Agua a enero de 2010	23000			
Pas26	Piedritas 70 % Pehuajo 30%	37265	52,94	3500	**130.427.500**
Pch15	Pichincha 50% Ca±ada Seca 30% Drable 20%	25197	44	2600	**65.512.200**
Bv 30	60 % Bolivar 30% Carlos Salas 10% Piedritas	24012	46,18	3000	**72.036.000**
Pas15	Piedritas 60% Henderson 20% Bolivar 20%	21060	47,18	3000	**63.180.000**
No34	Norumbega 80% Ortiz de Rosas 20 %	19343	66,35	5000	**96.715.000**
Pas10	Piedritas 80 % Carlos salas 20%	15566	46,96	3000	**46.698.000**
SbA	Bajo Agua en la Fecha de Relevamiento	15325			
Bv21	50 % Bolivar Saladillo Anegable 20% La Albina Anegable 20%	15288	46,35	3000	**45.864.000**
CSa7	50% Carlos Salas 30% Piedritas 30% Henderson 30%	14834	40,24	2600	**38.568.400**
Pjo1	Pehuajo 50 % Piedritas 40 % Saladillo 10%	12878	55,8	4000	**51.512.000**
He3	Henderson 50% Piedritas 30% Norumbega 20%	12032	46,24	3000	**36.096.000**
CT2	Carlos Tejedor 40% Pehuajo 30% Ortiz de Rosas 20%	9924	55,54	3500	**34.734.000**
Bv3	80 % Bolivar 20%Saladillo	9856	56,99	4000	**39.424.000**
Or16	Ortiz de Rosas 40% Est. Naon 30 % Norumbega 30%	9668	75,83	8000	**77.504.000**
Bv 34	60 % Bolivar Salazar 20% Piedritas 20%	9628	43,19	2600	**25.032.800**
Pas18	Piedritas 80% Salazar 20%	8280	46,51	3000	**24.840.000**
Pos11	Piedritas 50 % Norumbega 30% Carlos salas 20%	8153	50,65	3500	**28.535.500**
CSe8	Ca±ada Seca 50% Carlos Tejedor 30% Piedritas 10% Pichincha 10%	7434	53,42	3500	**26.019.000**
Bajos		29279	20	1200	**35.134.800**
Bv 33	40 % Bolivar Salazar 30% Piedritas 30%	6646	39,85	2300	**15.285.800**
No35	Norumbega 70% Del Valle 20% Carlos Tejedor 10%	6287	54,55	4000	**25.148.000**
CSa1	50% Carlos Salas Ortiz de Rosas 30% Est. La limpia 20%	4762	41,12	2600	**12.381.200**
Bv 31	60 % Bolivar 40 % Pehuajo	4604	54,54	3500	**16.114.000**
Pas16	Piedritas 60% Salazar 30% Ca±ada Seca 10%	4280	40,83	2600	**11.128.000**
Dr2	Drable 50% Pichincha 50%	3591	27,91	1500	**5.386.500**
CSa8	Carlos Salas 60 % Drable 30%	3152	53,42	3500	**11.032.000**

	Piedritas 10%				
He2	Henderson 40% Drable 30% Salazar 30%	2996	22,83	1200	**3.595.200**
Bv 37	60 % Bolivar 20 % Pehuajo 10% Saladillo	2924	56,94	4000	**11.696.000**
CT1	Carlos Tejedor 50% Ca±ada Seca 30% Piedritas 20%	2888	49,86	3000	**8.664.000**
Miscelaneas		2759	25	1200	**3.310.800**
CSa2	80% Carlos Salas Est. La limpia 20%	2700	32,51	2000	**5.400.000**
Bv 32	50 % Bolivar Piedritas 30%	2297	44,63	2600	**5.972.200**
Bv 20	Bolivar 60% La Albina Anegable 30% Santa Rita 10%	2295	39,25	2300	**5.278.500**
Pas11	Piedritas 50 % Norumbega 30% Carlos salas 20%	2286	50,65	3500	**8.001.000**
Pas14	Piedritas 50% Drable 30% Salazar 20%	2215	30,43	2000	**4.430.000**
He1	Henderson 50% Piedritas 30% Bolivar 20%	2009	43,9	2600	**5.223.400**
No23	Norumbega 40% Ortiz de Rosas 30% Est. Naon 30%	1919	80,27	8000	**15.352.000**
Pas27	Piedritas 50 % Pehuajo 40% Ca±ada Seca 10%	1656	46,28	3000	**4.968.000**
Pjo	Pehuajo 100 %	1598	61,56	4500	**7.191.000**
No24	Norumbega 50% Ortiz de Rosas 30% Est. Naon 20%	1481	76,43	8000	**11.848.000**
Pos10	Piedritas 80 % Carlos salas 20%	1405	46,96	3000	**4.215.000**
Bv17	Bolivar 50% Saladillo 30% Del Valle 20%	1302	57,73	4000	**5.208.000**
LAb19	La albina 40% Ortiz de Rosas 20% Ba±ados 30%	1271	30,49	2000	**2.542.000**
VMy2	25 de Mayo 50% Piedritas 40% Pirovano 10 %	953	30,73	2000	**1.906.000**
Bv30	60 % Bolivar 30% Carlos Salas 10% Piedritas	865	46,18	3000	**2.595.000**
Pas20	Piedritas 50% Drable 30% Salazar 20%	656	36,58	2300	**1.508.800**
Pas17	Piedritas 50% Bolivar 40% Salazar 10%	556	46,28	3000	**1.668.000**
Bv20	Bolivar 60% La Albina Anegable 30% Santa Rita 10%	480	39,25	2300	**1.104.000**
Dv2	Del Valle 90% Norumbega 10%	468	38,3	2300	**1.076.400**
VMy3	25 de Mayo 60% Pirovano 30 % Bolivar 10%	463	30,73	2000	**926.000**
Pas4	Piedritas 50% Carlos Tejedor 40% Ca±ada Seca 10%	270	30	2000	**540.000**
Pas22	Piedritas 60% Salazar 20% Carlos salas 20%	248	47,92	3000	**744.000**
Pas3	Piedritas 80% Carlos Tejedor 20%	183			

Dr1	Drable 40% Pichincha 40% Ca±ada Seca 20%	181	34,64	2000	**362.000**
VMy1	25 de Mayo 100%	147	17,14	800	**117.600**
Bv34	60 % Bolívar Salazar 20% Piedritas 20%	107	43,19	2600	**278.200**
Bv 3	80 % Bolivar 20%Saladillo	78	56,99	4000	**312.000**
Pjo2		51	61,56	4500	**229.500**
CSe2	Cañada Seca 40% Pichincha 30%	39	32,51	2000	**78.000**
Or11	Norumbega 10% Ortiz de Rosas 90 %	32	81,21	8000	**256.000**
VMy4	25 de Mayo 50% La Guanaca 50 %	16	17,14	800	**12.800**
	Total	**452.993**			**1.275.582.300**

Análisis económico fiscal sobre la base de las valuaciones de los terrenos urbanos y rurales del partido de Pehuajó

Valuación del área urbana del Partido de Pehuajó

Se elaboró una matriz de doble entrada, indicando las zonas urbanas en que se divide el Partido y mediante la metodología indicada antes, en el título “Valuación real de los terrenos en las zonas urbanas de Pehuajó”, se calculó el monto del valor del suelo en pesos de cada una de las localidades. Finalmente, se obtuvo el valor total del área urbana de 1.628.629.000 de pesos. Este es el aspecto económico.

En cuanto al aspecto fiscal, mediante un análisis de sensibilidad utilizando diversas alícuotas sobre los montos obtenidos se producen incrementos en la recaudación impositiva. Para ello, se aplicaron tres alícuotas de 1%, 2% y 3%, dando como resultados los importes de 16.286.256 pesos, 32.575.000 y 48.858.756 de pesos, respectivamente.

ZONA /VALOR	V. Real Pesos	1% s/v	2% S/V	3 % S/V
CIUDAD	1.521.252.556	15.212.525	30.425.050	45.637.575
NUEVA PLATA	10.051.000	100.510	201.020	301.530
FRANCISCO MADERO	15.672.750	156.727	313.454	470.181
MONEZ CASON	26.580.000	265.800	531.600	797.400
ESTACION CHICLANA	4.508.000	45.080	90.160	135.240
JUAN JOSE PASO	36.163.000	361.630	723.260	1.084.890
GUANACO	9.600.000	96.000	192.000	288.000
MAGADALA	4.798.080	47.980	95.960	143.940
TOTAL	1.628.629.000	16.286.250	32.572.504	48.858.756

Valuación área urbana, Partido de Pehuajó,
Provincia de Buenos Aires (en pesos 2010).

Valuación del área Rural del Partido de Pehuajó

En este caso se elaboró una matriz de doble entrada, agrupando las hectáreas por los respectivos precios por ha. De esta manera se logró una valuación total del suelo rural del Partido por el importe –en dólares– de 1.275.422.300, lo que para un tipo de cambio de 3,96 $/D da un resultado de 5.050.672.300 en pesos.

	RECAUDACION SOBRE ALICUOTAS				
N° HAS.	PRECIO POR HA	VALOR DEL SUELO	1% S/V	2% S/v	3% s/v
163	800	130.400	1.304	2.608	3.912
33.034	1.200	4.204.080	4.204	840.816	1.261.224
3.591	1.500	5.386.500	53.865	107.730	161.595
8.092	2.000	16.184.000	161.840	323.680	485.520
60.399	2.300	138.917.700	138.917	277.835	416.752
63.114	2.600	164.096.400	1.640.096	3.280.192	4.920.288
103.856	3.000	311.568.000	3.115.680	6.231.360	9.347.040
72.818	3.500	254.863.000	2.548.630	5.092.260	7.645.890
1.649	4.500	7.420.500	74.205	148.410	222.615
19.343	5.000	96.715.000	967.150	1.934.300	2.901.450
13.100	8.000	104.800.000	1.048.000	2.096.000	3.144.000
23.000					
15.325					
452.993		U$S 1.275.422.300	U$S 12.754.223	U$S 25.508.446	U$S 38.262.664
452.993		$ 5.050.672.300	$ 50.506.632	$ 101.013.260	$ 151.514.890

Valuación área rural, Partido de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires (en USD 2010).

Los precios de las hectáreas son precios de mercado, sobre la base de la información suministrada por el INTA. Este es el aspecto económico.

Vayamos ahora al análisis fiscal, es decir, en cuánto se traducirá en pesos para el Municipio de Pehuajó, con la utilización de esta nueva metodología, haciendo uso del análisis de sensibilidad aplicado para el área urbana del 1%, 2% y 3%. En el primer caso el monto recaudado por el Municipio sería de 50.506.632 pesos, de 101.013.260 pesos y de 151.519.890, respectivamente. Cabe observar que aquellos propietarios que poseen o sean dueños de tierras de mínimo valor (800 dólares/ha) su contribución es de apenas 8 dólares/ha, 16 dólares/ha o 24 dólares/ha, mientras que los de mayor precio de mercado (8000 dólares/ha) deberán abonar 80 *dólares/h*a, 160 dólares/ha o 240 *dólares/h*a. Lo que es correcto de acuerdo con la ciencia económica, ya que las tierras de menor valor producen poco o casi nada de renta económica, según la famosa tesis de David Ricardo.

Valuación total (urbana y rural) del Partido de Pehuajó

El siguiente cuadro muestra los valores totales urbano y rural del Partido de Pehuajó y las posibles recaudaciones que podrá lograr el Municipio aplicando distintas alícuotas sobre el valor del suelo.

HECTAREAS/VALOR	Val. Real pesos	1%	2%	3%
URBANA 1.266	1.628.629.000	16.286.256	32.572.504	48.850.756
RURAL 452.993	5.506.923.000	50.506.632	101.013.268	151.519.890
TOTAL	6.679.301.300	66.792.888	133.585.000	200.378.520

Valuación total, urbana y rural, Partido de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires.

Análisis del presupuesto 2009 del Partido de Pehuajó

El Presupuesto del Ejercicio 2009 del Partido de Pehuajó fija un nivel de gasto de $110.956.864 pesos, de lo que se ha ejecutado durante 2009 casi la cantidad de $70.000.000, que son cubiertos por recursos de distinto origen: nacional y provincial por coparticipación y transferencias y por recursos municipales propios.

Evidentemente, en primer lugar, la implementación de una simple alícuota de 1% permitiría cubrir casi la totalidad del gasto público. Con una alícuota del 2% tendríamos un superávit de más

del 90%, que se podría asignar a mejorar cualquiera de los servicios que ofrezca el municipio en la cantidad o en la calidad. De aplicarse una alícuota del 3% tendríamos un superávit del 180% para funciones de un Estado realmente moderno y transferir parte de esos recursos a la Provincia para que esta ejecute las funciones propias de una jurisdicción superior y no como sucede actualmente, que la mayoría de las provincias y municipios deben mendigar al Poder Central la coparticipación limitada y transferencias para poder ejecutar servicios locales de baja calidad.

Del total presupuestado para el ejercicio del año 2009 que se estimó por la cantidad total $110.956.864 en virtud de ingresos por recursos propios, recursos provenientes de la Provincia de Buenos Aires y de los recursos de la Nación, se puede realizar el siguiente análisis con respecto a los flujos de ingresos.

Los recursos de generación propia de la Municipalidad de Pehuajó, mediante el cobro de tasas, guías, derechos, patentes, estampillados, etc., son estipulados en el presupuesto por la cantidad de $14.826.970, esto es, el 13,36% del total presupuestado.

Los recursos que remite la Provincia de Buenos Aires, ya sea por coparticipación provincial, de descentralización tributaria y demás rubros, son estipulados en la suma de $39.039.032, esto es, el 35,99% del total presupuestado.

Los recursos que se presupuestan por remisión de la Nación son por un total de $56.190.862, esto es, por el 50,64 % del total presupuestado para el año 2009. De los fondos que se presupuestaron por remisión de la Nación el 100% de los mismos se destinan a gastos predeterminados, sean aportes para obras públicas, becas, viviendas, refacciones, etc.

Presupone esta determinación expresa del destino de los fondos que remitiría la Nación un flagrante menoscabo al principio de federalismo fiscal, cercenando la posibilidad que sean las autoridades locales las que dispongan cuáles son las prioridades a satisfacer de la sociedad que representan. Lamentablemente son las autoridades nacionales las que toman estas decisiones en virtud de proyectos nacionales, sin tener en cuenta las necesidades regionales.

Es sabido que los gobiernos locales realizan un aprovechamiento superior de los recursos que los que hacen los poderes centrales. Si un gobierno no puede tomar decisiones sobre qué cobrar ni en qué gastar, se vulnera su autodeterminación, por ello este trabajo lo es a los efectos de otorgarle al gobierno de la Municipalidad de Pehuajó las potestades para decidir qué cobrar, cómo cobrar y en qué gastar. Nadie más que la autoridad local debe decidir estas cuestiones.

Conclusiones y recomendaciones

i. Este nuevo sistema tributario de recaudación permitiría derogar la mayor cantidad de tasas municipales, que en realidad no son tasas, sino impuestos disfrazados de tasas o de servicios que el municipio no presta. Tasas que más bien gravan las actividades económicas y el trabajo de los individuos porque el Municipio necesita recursos de cualquier manera.

ii. Por una parte, la vigencia de este sistema implica que deben eliminarse a nivel nacional los derechos o gravámenes a la exportación por el hecho de gravar el suelo y obtener la renta económica que produce la tierra para la sociedad local generadora de esa renta.

iii. A medida que se implemente este sistema y que se generalice para todo el país, que además se caracteriza por su objetividad y transparencia, deben eliminarse no solo los derechos de exportación, sino el impuesto a los créditos y débitos bancarios, ingresos brutos, impuesto de sellos y disminuir drásticamente las alícuotas del IVA e impuesto a las ganancias. Además, eliminar todos aquellos tributos que no tienen razón de existir, como el monotributo, renta mínima presunta, impuesto a los créditos devengados, etc.

iv. Por otra parte, se originan una serie de fenómenos económico-sociales, como es la asignación eficiente en el uso de la tierra urbana y rural; la mejora de la equidad en la carga tributaria, especialmente en la carga impositiva al trabajo y las actividades económicas. Se incentiva la producción, se diversifican las actividades y crecerá la demanda de mano de obra debido al incremento de la

producción en todas ramas. Desaparecerá el trabajo en negro, ya que la transparencia económica será evidente porque se pasa de un simple régimen declarativo generalmente falseado a un sistema objetivo. Es decir, el valor de la tierra urbana y rural está a la vista de cualquier individuo. Basta solo leer los avisos inmobiliarios de diarios o agencias inmobiliarias.

v. Asimismo, el gasto fijado en el Presupuesto Municipal, que encubre una cantidad enorme de actividades inútiles o improductivas debido a actividades puramente burocráticas cuya razón de ser es justificar una "desocupación encubierta", se reducirá drásticamente porque, ante la demanda del sector privado por mano de obra, se incrementará y automáticamente los salarios. Muchísimas personas abandonarán sus funciones en el sector público para dedicarse a aquellas actividades productivas de los sectores de la agricultura, de la ganadería, del comercio, de la industria o del sector servicios. Todo ello se traduce en un incremento del bienestar colectivo.

vi. Finalmente no escapa al autor de esta tesina que el cambio que se propone requiere efectuar modificaciones sustanciales en el régimen tributario argentino, en las ordenanzas fiscales provinciales y municipales. No es un imposible e insoluble, solo se requieren dos cosas: conocimiento del tema y decisión política.

vii. *Last but not least*, el autor manifiesta que, a los efectos de mejorar la calidad en la obtención de los datos utilizados, será necesario establecer, como sucede en Nueva Zelanda, que según la OECD es el sistema más transparente del mundo, la creación de una Escuela de Evaluadores y un Tribunal Arbitral para los casos en que los propietarios consideren que sus valuaciones no son correctas. Cabe mencionar que en ese país las valuaciones son anuales y no como sucede en nuestro país, donde las valuaciones son pésimas y a destiempo. Malas porque se valúan significativamente los edificios, que son capital, y escasamente los terrenos, que son recurso natural.

CUARTA SECCIÓN

EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2021

1. INTRODUCCIÓN

Este comentario al Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, Mensaje del Ejecutivo Nacional enviado en fecha correcta, 15 de septiembre pasado, nos hizo recordar a la primera lectura en vieja época, allá por los setenta, cuando, asistiendo a las clases de Política Económica del profesor Héctor Diéguez, que era un experto en planes de desarrollo, nos hacía trabajar en diseños que eran del tipo del que presenta hoy el presidente Alberto Fernández. Discutíamos entre los participantes qué políticas deberían implementarse para el desarrollo, unos por temas económicos, otros sociales, otros regionales, otros culturales, pero ninguno de nosotros aplicaba lo que habíamos aprendido en Microeconomía: la recta de balance o la restricción presupuestaria. Es decir, con qué recursos contamos para enfrentar las pautas programáticas que queríamos llevar a la práctica. No hablábamos de eficiencia, de costos, de productividad, de escasez, etc.

Por la simple lectura de la presentación del *Mensaje* y el desarrollo de los distintos tópicos con sus detalles, surge que las explicaciones han sido elaboradas por economistas d*esarrollistas* según orientación de la vieja CEPAL que presidía Raúl Prebisch.

Por nuestra parte haremos un análisis lo más objetivo posible por nuestra edad, formación profesional y académica, e incluso

por respeto a los autores materiales del *Mensaje* que apreciamos como colegas y a algunos como exalumnos.

El desarrollo de esta *4.ª sección* será más breve que en las anteriores porque aquí nos limitaremos a realizar un breve comentario a este *Mensaje* exclusivamente, ya que todo lo que se ha sostenido está incluido en nuestro comentario al *Mensaje* de Proyecto de Ley de Presupuesto 2020 del anterior Gobierno.

En otra ocasión haremos algún comentario comparativo entre los Proyectos.

2. OBSERVACIONES GENERALES AL MENSAJE 2021, PRESIDENTE ALBERTO FERNÁNDEZ

En el punto 6 trata "Las políticas presupuestarias para 2021"; en 6.1, "Las prioridades de la política presupuestaria", que se basan en un modelo dinámico, inclusivo, estable, federal y soberano. Dentro de este punto encontramos: 6.1.1, "Dinamismo productivo e infraestructura": desarrollo productivo, ciencia y tecnología, turismo, agricultura y ganadería, medio ambiente, infraestructura; 6.1.2, "Inclusión social, bienestar, género y diversidad": educación, cultura, empleo, salud, política social, género y diversidad; 6.1.3, "Seguridad, defensa y justicia": seguridad, defensa y justicia.

Hablando con toda honestidad, nadie se puede oponer al cumplimento de tales metas u objetivos a largo plazo.

En 6.2, "La política de gasto público", vamos entrando a temas más específicos: 6.2.1, "Política de seguridad social"; 6.2.2, "Gestión y empleo en el Sector Público Nacional"; 6.2.3, "Política de Inversión pública".

Los puntos siguientes son: 6.3, "La estimación de los recursos tributarios", y 6.4, "La estimación de los gastos tributarios": 6.4.1, "Definición, objetivos y cuestiones metodológicas", y 6.4.2, "Los gastos tributarios en el 2021".

Finalmente, 6.5, "El financiamiento público y los servicios de la deuda pública"; 6.6, "Coordinación fiscal con las provincias", y 6.7, "Las perspectivas de género en el Presupuesto 2021".

3. EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL 2021

3.1. Estimaciones macroeconómicas y presión tributaria nacional

En nuestra investigación nos concentraremos en el análisis de los recursos y de los gastos s –como lo hemos hecho en la 2.ª sección–, deseando sinceramente que no se efectúen ajustes presupuestarios reiterados alterando completamente lo que sanciona el Parlamento nacional a lo largo del ejercicio 2021, lo que no será nada fácil en una economía que viene observando distorsiones de todo tipo.

Se estima un crecimiento del producto bruto interno del 5,5% respecto a un producto bruto interno que, según estimaciones para 2020, dará menos 12%, mientras que sus componentes crecerán: el consumo privado, 5,5%; el consumo público, 2,0%; la inversión, 18%; las exportaciones, 11,9%; las importaciones, 20,4%, y el saldo externo (X-M) en 15.087 millones de dólares. El índice de precios al consumidor (IPC), 29,0%, y el tipo de cambio nominal (TCN), 102,4 $/D.

No queremos cuestionar estos valores porque no conocemos las metodologías que se han utilizado para llegar a estos resultados y proyectarlos para el año 2021 cuando todavía faltan cuatro meses para que finalice el año 2020, y el dólar paralelo o libre o negro, como se lo llame, siempre marca en nuestro país y en cualquier parte del globo la posible devaluación. Actualmente ya está a casi el doble del tipo de cambio oficial y hacia arriba. Expresa en términos de ciencia económica la relación existente en un mercado en que, por un lado, existen compradores que quieren comprar por los motivos más diversos –desde ahorrar hasta para realizar alguna operación inmobiliaria, ejecutar un crédito o realizar una operación comercial con el exterior, ya que nuestro país no tiene moneda desde hace muchos años– y, por otro lado, existen vendedores que necesitan pesos argentinos para realizar transacciones comunes viviendo en Argentina. La economía es la ciencia del comportamiento humano por excelencia y sus operaciones normales están sujetas a la racionalidad y buen sentido de las personas.

Lo que observamos, al margen de lo que comentamos, es cómo va a proceder el Gobierno ante estas estimaciones que

pretenden incrementar las exportaciones de cualquier naturaleza, cuando el TCN de 102,4 $/D, hoy 19 de septiembre existe una brecha de 28,9% (132/102,4). Si tomamos la brecha actual (132/75), asciende a 76,0%. Suponemos que seguirá en ascenso siempre y cuando no se produzca un shock como hemos sufrido en reiteradas oportunidades y más vale ni comentar.

No queremos analizar los efectos que generaría ese TCN saltarín en su impacto en todo el programa de Gobierno detalladamente diseñado. Por nuestra parte no tendremos en cuenta esto, pero los autores del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 deben haber considerado esa remota posibilidad y estar preparados para cualquier desfasaje que se produzca.

Analicemos el cuadro siguiente, que incluye todos los recursos tributarios no solo de la Administración nacional, sino también los coparticipables. Nos interesa el estudio de los valores no en millones de pesos, sino en porcentaje del PBI, porque es más sencillo seguir el análisis. El que lo desee puede seguir los dos conceptos: por pesos o por porcentaje.

CUADRO 1

Concepto	Millones de pesos		En % del PIB	
	2020	2021	2020	2021
Ganancias	1.355.778,0	1.871.591,5	5,00	4,99
Bienes Personales	153.025,6	173.494,7	0,56	0,46
IVA Neto de Reintegros	1.832.189,9	2.690.807,6	6,76	7,18
Impuestos Internos	149.706,9	197.902,2	0,55	0,53
Ganancia Mínima Presunta	902,1	630,8	0,00	0,00
Derechos de Importación	155.104,7	241.331,3	0,57	0,64
Derechos de Exportación	378.146,4	597.555,1	1,40	1,59
Tasa de Estadística	32.047,5	49.686,1	0,12	0,13
Combustibles y Dióxido de Carbono	174.559,7	271.174,1	0,64	0,72
Monotributo Impositivo	28.032,7	36.449,8	0,10	0,10
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorio	451.011,9	633.560,5	1,66	1,69
PAIS	181.333,5	342.713,4	0,67	0,91
Otros Impuestos	42.593,6	62.708,6	0,16	0,17
Subtotal Tributarios	**4.934.432,7**	**7.169.605,8**	**18,21**	**19,13**
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	1.525.047,5	2.127.534,9	5,63	5,68
Total	**6.459.480,1**	**9.297.140,7**	**23,84**	**24,81**

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 73.

El IG más o menos se mantiene como en el ejercicio anterior. La presión fiscal sobre los BP bajaría. En cuanto al IVA, o sea respecto al consumo, aumentaría la presión tributaria de 6,76% a 7,18 del PBI, lo que contradice un poco la meta de aumentar el consumo interno. Los derechos de exportación aumentarían significativamente a 1,59%, por lo que existe una cierta incoherencia con el TCN estimado para 2021. También aumentaría la presión sobre los combustibles y sobre las transacciones bancarias, o sea, la actividad productiva y comercial. Finalmente, la presión fiscal nacional se incrementaría a 24,81 del PBI.

Las observaciones que hemos realizado en la 2.ª sección sobre la incorrecta estimación de la presión fiscal nacional siguen siendo valederas para este Proyecto. Asimismo sobre la metodología para estimar los recursos a recaudar durante el ejercicio 2021.

3.2. Transferencias

En este rubro hay una mejora respecto al *Mensaje 2020* presentado por el Gobierno anterior, porque se explicitan los distintos sectores que reciben esas transferencias. En la 2.ª sección hemos explicado el concepto de transferencia. Recordemos que las *transferencias son gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrables por los beneficiarios.* ***Son transferencias de fondos***. El cuadro muestra las transferencias que van al sector privado, al sector público y al sector externo. Si se suspenden las transferencias al sector privado, al sector público, excluyendo a las universidades nacionales y al sector externo, se podrían reducir los gastos en 2.206.000 M de pesos. Es decir, representan el 24,9% del total del gasto nacional.

CUADRO 2

TRANSFERENCIAS CORRIENTES
En millones de pesos

Concepto	2020 1	2020 Refuerzos COVID-19 2	2020 s/Refuerzos COVID-19 (3) = (1)-(2)	2021 4	Variación 2021-2020 (5) = (4)-(1)	Var. % 2021/2020 (6) = (4)/(1)	Var % Neta 2021/2020 (7)= (4)/(3)
Al Sector Privado	**1.665.329,3**	**686.831,3**	**978.498,1**	**1.403.140,3**	**-262.189,1**	**-15,7**	**43,4**
A unidades familiares	1.190.271,0	657.275,9	532.995,1	787.790,0	-402.480,9	-33,8	47,8
A instituciones priv. s/ fines de lucro	55.057,3	8.628,7	46.428,6	71.876,0	16.818,7	30,5	54,8
A empresas privadas	420.001,1	20.926,7	399.074,4	543.474,3	123.473,2	29,4	36,2
Al Sector Público	**1.030.533,7**	**278.235,3**	**752.298,5**	**1.082.514,9**	**51.981,2**	**5,0**	**43,9**
A las universidades nacionales	195.979,7	237,0	195.742,7	270.847,7	74.868,0	38,2	38,4
A otras entidades del Sec. Púb. Nac.	456.865,3	98.952,0	357.913,3	514.052,6	57.187,3	12,5	43,6
A provincias y municipios	377.688,7	179.046,2	198.642,4	297.614,6	-80.074,1	-21,2	49,8
Al Sector Externo	**5.828,1**	**29,0**	**5.799,1**	**9.068,8**	**3.240,7**	**55,6**	**56,4**
TOTAL	**2.701.691,1**	**965.095,5**	**1.736.595,6**	**2.494.724,0**	**-206.967,1**	**-7,7**	**43,7**

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 91.

3.3. Gastos figurativos

Los gastos figurativos en el texto del Proyecto de Ley 2021 ascienden a 1.619.019.070.904 de pesos. En la 2.ª sección hemos explicado este extraño término, que no son gastos ni son recursos, son "figurativos". Deben eliminarse del presupuesto y ese importe debe ser transferido al Tesoro nacional, o este debe deducirlo de los aportes a las jurisdicciones y organismos, y las jurisdicciones que efectúan erogaciones y las que reciben contribuciones deben rediseñar sus programas a las nuevas condiciones establecidas. Asimismo, en términos globales significa un mayor ingreso para el Tesoro nacional y un gasto significativo menor para el Gobierno nacional. Las erogaciones figurativas representan un 19,3% del gasto total del artículo 1 del Proyecto de Ley de Presupuesto.

3.4 Gastos Tributarios

En la 2.ª sección hemos explicado en qué consisten estos gastos tributarios en beneficio de zonas, sectores o personas. En

este Proyecto permanecen más o menos en las mismas dimensiones que en el Proyecto 2020 del Gobierno anterior; ascienden a 995.798.700.000 de pesos y representan el 2,64% del PBI, o sea, el 11,1% del gasto total.

4. OBSERVACIONES

Si Eliminamos o suspendemos por varios ejercicios la suma de los tres rubros: transferencias + gastos figurativos + gastos tributarios, se reduce el gasto total en 4.820.817.770.904 de pesos, o sea, se reduce el gasto total en un 54,8% sin afectar las misiones y funciones esenciales del Gobierno nacional. Asimismo, desaparecen el endeudamiento público y el déficit fiscal, y se cuenta con recursos para financiar inversiones públicas o pagar parte de la deuda pública o disminuir la presión fiscal. Lo más importante: Argentina retoma el camino del progreso, la estabilidad monetaria y la ubicación en el concierto internacional que nunca debió abandonar[1].

5. CUENTA AHORRO. INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO

Vamos a trabajar con la Cuenta A-I-F en porcentaje de producto bruto interno porque es más sencilla su interpretación. Tengamos en cuenta que 1% de PBI equivale a 373,614 M de pesos, para aquellos que quieran transformar los porcentajes de productos en pesos nominales.

1 El esquema está pensado no en despido de personal sino, a lo sumo, en reasignación de funciones.

CUADRO 3

ADMINISTRACIÓN NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
en Porcentaje del PBI

CONCEPTO	2020 (1)	2020 excluye COVID-19 (2)	2021 (3)	Diferencia 2021 vs 2020 (4) = (3)- (1)	Diferencia 2021 vs 2020 eC (5) = (3) - (2)
I) INGRESOS CORRIENTES	**15,4**	**15,4**	**16,1**	**0,7**	**0,7**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	9,6	9,6	10,3	0,7	0,7
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	4,8	4,8	4,9	0,1	0,1
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD NETAS (*)	0,6	0,6	0,5	-0,1	-0,1
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**24,3**	**20,6**	**19,9**	**-4,4**	**-0,8**
- GASTOS DE CONSUMO	2,7	2,6	2,7	0,0	0,1
. Remuneraciones	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	0,7	0,6	0,7	0,0	0,1
- INTERESES NETOS Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (**)	2,1	2,1	1,5	-0,6	-0,6
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	9,6	9,5	9,0	-0,5	-0,5
- OTROS GASTOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	10,0	6,4	6,7	-3,3	0,2
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-8,9**	**-5,3**	**-3,8**	**5,1**	**1,5**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
V) GASTOS DE CAPITAL	**1,6**	**1,5**	**2,2**	**0,6**	**0,7**
- INVERSION REAL DIRECTA	0,6	0,5	0,8	0,2	0,2
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,8	0,8	1,2	0,4	0,5
- INVERSION FINANCIERA	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**15,4**	**15,4**	**16,1**	**0,7**	**0,7**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**25,9**	**22,2**	**22,1**	**-3,8**	**-0,1**
VIII) TOTAL GASTO PRIMARIO	**23,9**	**20,1**	**20,6**	**-3,3**	**0,5**
IX) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-10,5**	**-6,8**	**-6,0**	**4,5**	**0,7**
X) RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII)	**-8,5**	**-4,7**	**-4,5**	**3,9**	**0,2**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	5,9	2,0	2,1	-3,8	0,2
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
- INTERESES PAGADOS INTRA-ADMINISTRACIÓN NACIONAL	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
XII) FUENTES FINANCIERAS	**17,7**	**17,5**	**17,2**	**-0,5**	**-0,3**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,9	0,7	0,5	-0,4	-0,2
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	16,8	16,8	16,7	-0,1	-0,1
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
XIII) APLICACIONES FINANCIERAS	**13,1**	**12,7**	**13,3**	**0,2**	**0,6**
- INVERSION FINANCIERA (***)	1,8	1,4	1,6	-0,2	0,2
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	11,4	11,4	11,8	0,4	0,4
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Excluye las rentas de la propiedad generadas por activos de la Administración Nacional en posesión, principalmente, del FGS y otros organismos de dicho universo. Asimismo, se excluyen las rentas de la propiedad generadas por el BCRA .
(**)Excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente FGS.
(***)En materia de atecnción COVID-19 se prevén erogaciones como aplicaciones financieras, principalmente asistencia financiera a provincias por medio del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 93.

En el enfoque económico, que es la parte sobre la línea que separa a lo económico de lo financiero, resulta lo siguiente:

En principio, I) Ingresos corrientes, 16.1, no alcanza para financiar II) Gastos corrientes, 19,9, dando III) Resultado económico: desahorro (16,1 – 19,9 = –3.8). Seguimos comiéndonos el capital social y no tenemos recursos para financiar la inversión pública.

En I) Importes y Contribuciones a la Seguridad Social, 4,9 es menor que II) Prestaciones de la Seguridad Social, 9,0, dando un déficit de 4,1% del PBI. Insostenible.

En VI) Total de Recursos, 16.1 – VII) Total de Gastos, 22.1 = –6,0 % PBI (déficit).

Necesitamos financiar 6% del PBI con el Mercado de Capital, donde no existen perspectivas reales de financiamiento. El único medio sería la emisión monetaria o el endeudamiento en pesos. Nada fácil.

Pasemos debajo de la línea, que trata del enfoque financiero:

XII) Fuentes Financieras-Endeudamiento público: 16.7 – XIII) Aplicaciones Financieras-Amortización deudas: 11,8 da = 4,9 % del PBI en que nos volveremos a endeudar para cubrir parte del déficit fiscal.

6. FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS

En el cuadro siguiente tiene el detalle de Fuentes y Aplicaciones en millones de pesos para el ejercicio 2021. En D) Fuentes Financieras, 1) Endeudamiento Público: 6.452.853,8, y en E) Aplicaciones Financieras, 3) Amortización de Deudas por 4.417.670,0, es igual a endeudamiento por 2.035.183,8 millones de pesos. Aquí tienen el detalle de la deuda pública aquellos que la cuestionan por ilegítima. Será ilegítima pero es legal.

CUADRO 4

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS
En millones de pesos

Concepto	2021
A. RESULTADO FINANCIERO NETO	**-2.253.685,9**
B. RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	**800.000,0**
C. RESULTADO FINANCIERO (A+ B)	**-1.453.685,9**
D. FUENTES FINANCIERAS	**6.452.853,8**
1- ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	**6.260.369,4**
Títulos a Largo Plazo y Letras	2.216.459,7
Colocación Bocones	8.600,0
Colocaciones Intra Sector Público	1.796.723,0
Desembolsos de Organismos Internacionales	348.900,7
BID	*156.150,7*
BIRF	*89.409,7*
Otros	103.340,3
Adelantos Transitorios BCRA	1.889.686,0
2- DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	**192.484,4**
Reintegro de Provincias (Servicio Deuda por Títulos)	18.409,1
Disminución de Caja y Bancos (Resto de Adm. Nacional)	24.219,9
Inversiones Financieras Temporarias (ANSES)	147.179,1
Asistencia Financiera a Provincias	2.122,0
Otras	554,3
E. APLICACIONES FINANCIERAS	**4.999.167,9**
3- AMORTIZACIÓN DE DEUDAS	**4.417.670,0**
Organismos Internacionales	**200.738,5**
BID	78.239,3
BIRF	36.429,9
CAF	51.550,9
Otros	34.518,4
Títulos Públicos	**1.063.022,3**
BOCON	7.632,4
BONAR	89.667,0
BONCER	780.282,5
BONTE	185.440,4
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0
Pagaré CUT/FUCO	220.000,0
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	1.489.686,0
Deuda Resolución Secretaría de Energía Nº 406/03	9.391,5
Instituciones de Seguridad Social-Amortización Deudas en Efectivo	130.606,5
Letras	1.266.471,1
Intra Sector Público	441.689,6
De Mercado	824.781,5
Otras resto Adm. Nacional	29.154,1
4- INVERSIÓN FINANCIERA	**581.497,9**
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	175.768,8
Préstamos Sistema Integrado Previsional Argentino	73.912,7
Incremento de Caja y Bancos	132.743,8
Asistencia Financiera a Provincias/Anticipos Financieros	120.000,0
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional - ATN	21.217,2
Financiamiento de la Producción	6.451,0
Adelantos a Proveedores y Contratistas	20.397,3
Incremento de Inversiones Financieras Temporarias (ANSES)	10.008,5
Otras	20.998,6

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 94.

7. BALANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Lo proyectado para el ejercicio 2020 por el Gobierno anterior fue de 25.965.041 personas, correspondiendo 7.011.373 a jubilaciones, pensiones y retiros, y la suma de 18.953.668 a subsidios, asignaciones familiares, asignación universal por hijo y otros.

El Mensaje del Proyecto de Ley habla de jubilaciones, pensiones y retiros por 6.985.257 personas, y subsidios, asignaciones familiares, asignación universal por hijo y otros por 19.260.967 personas, dando un total de 26.246.224 personas. Es decir, bajaron las estimaciones en jubilaciones, pensiones y retiros, y aumentaron en subsidios, asignaciones familiares y otros.

Estamos conformando una sociedad propensa a la vagancia y a vivir a expensas de la reducida población del país de 6.500.000 ciudadanos que trabajan productivamente para mantener al resto de la población. Esto es insostenible en el corto, mediano y largo plazo. Frente a una población de 43.000.000, 26.246.224 personas reciben subsidios, más casi 4.000.000 de empleados públicos de escasa productividad conforman una sociedad que vive en las condiciones actuales de pobreza e indigencia que no merece ser considerada como tal. Solo se requiere contar con una clase dirigente política que tire por la borda obsoletas ideas que llevaron a esa pobreza e indigencia. La sociedad acompañará y Argentina retomará la vía del progreso de la cual nunca debió salir.

En la 2.ª sección de este trabajo hemos ofrecido medidas a encarar a corto plazo para revertir esta situación insostenible.

CUADRO 5

Producción pública estimada (en unidades de medida)

Concepto			2020	2021
Jubilaciones, Pensiones y Retiros (1)	ANSES	Atención de Jubilaciones	5.070.045	5.082.731
		Atención de Pensiones	1.592.087	1.600.308
	Personal Militar	Atención de Pensiones	29.886	29.672
		Atención de Retiros	52.514	53.161
	Fuerzas de Seguridad y Servicio Penitenciario Federal	Atención de Jubilaciones	10.789	10.804
		Atención de Pensiones	34.356	34.693
		Atención de Retiros	56.809	58.383
	Administración de Parques Nacionales	Atención Pensionado	35	36
		Atención Retirado	192	228
	Ex Cajas Provinciales	Atención de Jubilaciones	92.980	89.929
		Atención de Pensiones	26.402	25.312
Subtotal Jubilaciones, Pensiones y Retiros:			**6.966.095**	**6.985.257**
Pensiones No Contributivas (2)		Invalidez Laborativa	1.031.930	1.032.147
		Madres de 7 o más Hijos	302.967	303.129
		Otorgadas Legisladores	58.218	55.618
		Vejez	1.384	1.353
		Leyes Especiales	1.318	1.281
		Ex combatientes y ex presos políticos	28.276	28.074
Complemento a las Prestaciones Previsionales		Subsidios Contención Familiar	136.533	185.919
		Subsidios de Tarifas	64.266	58.878
Seguro de Desempleo		Seguro de Desempleo	125.455	140.371
Asignaciones Familiares		Hijo	4.229.256	4.244.652
		Ayuda Escolar Anual	3.564.995	3.607.853
		Cónyuge	861.063	868.202
		Hijo Discapacitado	263.110	268.548
		Nacimiento	66.168	65.837
		Maternidad	70.617	69.618
		Asignación Prenatal	38.702	42.434
		Matrimonio	18.776	20.237
		Adopción	217	216
Asignación Universal para Protección Social (3)		Asignación Universal por Hijo	4.330.225	4.363.205
		Ayuda Escolar Anual	3.518.116	3.525.214
		Asignación por Embarazo	146.205	170.165
Pensión Universal para el Adulto Mayor		Pensionado	168.179	208.016

(1) Refleja el promedio anual de prestaciones previsionales para jubilados, pensionados y retirados bajo el régimen de reparto, régimen de moratoria y ex Cajas Provinciales de la ANSES, y las cajas previsionales de las Fuerzas de Seguridad y del Servicio Penitenciario Federal, las Fuerzas Armadas y la Administración de Parques Nacionales.

(2) Refleja la cantidad de personas que reciben una prestación no contributiva de la ANSES y la Agencia Nacional de Discapacidad y del programa de atención a ex–combatientes y expresos políticos de la ANSES.

(3) Cuantifica el promedio de beneficiarios que reciben mensualmente una asistencia financiera por cada hijo menor a 18 años o por embarazo, personas en situación de vulnerabilidad, monotributistas sociales, trabajadores informales y cooperativistas. Asimismo, los beneficiarios del programa reciben la Ayuda Escolar Anual.

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 111.

8.GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

8.1 Jurisdicciones

El Mensaje del Proyecto de Ley del Gobierno anterior contenía diecinueve jurisdicciones con un gasto de 6.086.237,3 M de pesos, mientras que el del ejercicio 2021 asciende a 8.284.185,9 M de pesos para veintisiete jurisdicciones. O sea, el 36% de incremento se debe en parte por la inflación y quizás algo por creación de nuevas jurisdicciones.

En la 2.ª sección de este estudio hemos diseñado que, habiendo superposiciones de funciones entre distintos ministerios, secretarías y direcciones, Jefatura de Ministros y Poder Ejecutivo Nacional, los Poderes Legislativo y Judicial, proponíamos un programa de transferencias, fusiones, eliminación de áreas y designación de una comisión de expertos, preferentemente externa al Estado, que diseñe una nueva estructura jurisdiccional.

CUADRO 6

ADMINISTRACIÓN NACIONAL
GASTOS POR JURISDICCIÓN
Corrientes y de Capital
En millones de pesos

JURISDICCIÓN	2020 (1)	2020 excluye COVID-19 (2)	2021 (3)	Diferencia 2021 vs 2020 (4) = (3)- (1)	Variación 2021 /2020 (5) = (3)/(1) %	Diferencia 2021 vs 2020 eC (6) = (3) - (2)	Variación 2021 /2020 eC (7) = (3)/(2) %
Poder Legislativo Nacional	37.174,9	37.174,9	44.709,2	7.534,3	20,3	7.534,3	20,3
Poder Judicial de la Nación	74.455,3	74.455,3	81.718,6	7.263,3	9,8	7.263,3	9,8
Ministerio Público	30.370,5	30.370,5	36.059,4	5.688,9	18,7	5.688,9	18,7
Presidencia de la Nación	217.896,0	214.696,0	261.196,8	43.300,8	19,9	46.500,8	21,7
Jefatura de Gabinete de Ministros	16.491,7	16.491,7	21.471,0	4.979,3	30,2	4.979,3	30,2
Ministerio del Interior	90.354,9	21.060,1	69.674,3	-20.680,6	-22,9	48.614,2	230,8
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	26.661,6	26.446,6	36.375,1	9.713,5	36,4	9.928,5	37,5
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	27.265,2	27.265,2	32.087,9	4.822,7	17,7	4.822,7	17,7
Ministerio de Seguridad	223.358,0	222.927,6	247.654,5	24.296,5	10,9	24.726,9	11,1
Ministerio de Defensa	210.001,8	208.624,4	246.144,0	36.142,2	17,2	37.519,6	18,0
Ministerio de Economía	446.837,1	446.837,1	616.641,5	169.804,4	38,0	169.804,4	38,0
Ministerio de Desarrollo Productivo	92.290,8	20.566,1	129.937,2	37.646,4	40,8	109.371,1	531,8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	28.556,0	26.575,6	35.859,4	7.303,4	25,6	9.283,8	34,9
Ministerio de Turismo y Deportes	8.406,2	5.211,2	9.995,7	1.589,5	18,9	4.784,5	91,8
Ministerio de Transporte	101.176,7	90.676,7	179.847,7	78.671,0	77,8	89.171,0	98,3
Ministerio de Obras Públicas	137.521,1	120.847,4	254.813,9	117.292,8	85,3	133.966,5	110,9
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	38.261,6	38.261,6	119.023,4	80.761,8	211,1	80.761,8	211,1
Ministerio de Educación	270.597,0	268.659,3	397.168,5	126.571,5	46,8	128.509,2	47,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	31.166,1	31.066,1	47.438,4	16.272,3	52,2	16.372,3	52,7
Ministerio de Cultura	7.705,6	7.255,6	9.134,5	1.428,9	18,5	1.878,9	25,9
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	3.369.470,1	2.829.084,8	3.693.758,3	324.288,2	9,6	864.673,5	30,6
Ministerio de Salud	155.191,4	119.881,0	198.792,4	43.601,0	28,1	78.911,4	65,8
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	6.763,7	6.763,7	9.599,4	2.835,7	41,9	2.835,7	41,9
Ministerio de Desarrollo Social	228.576,7	179.430,3	252.626,2	24.049,5	10,5	73.195,9	40,8
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	545,5	545,5	6.204,8	5.659,3	1.037,5	5.659,3	1.037,5
Servicio de la Deuda Pública (*)	561.935,0	561.935,0	553.050,1	-8.884,9	-1,6	-8.884,9	-1,6
Obligaciones a Cargo del Tesoro	591.360,6	377.360,6	693.203,7	101.843,1	17,2	315.843,1	83,7
TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL (**)	**7.030.391,2**	**6.010.470,0**	**8.284.185,9**	**1.253.794,8**	**17,8**	**2.273.716,0**	**37,8**

(*)Excluye los intereses pagados a activos de la Administración Nacional en posesión de organismos de la Administración Nacional, principalmente FGS. Para el año 2020 $109.102 millones y para el año 2021 $110.808,9 millones.

(**) Adicionalemente, en materia de atecnción COVID-19 se prevén erogaciones como aplicaciones financieras, principalmente asistencia financiera a provincias por medio del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 98.

8.2. Organismos descentralizados y agencias

En el Mensaje de la Ley de Presupuesto 2020 existen sesenta y siete organismos y agencias que se mantienen en el Proyecto 2021.

En principio, durante la vigencia de la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021 algunos organismos descentralizados deben transferirse a otros niveles subnacionales porque cumplen fines regionales y no nacionales. Por ejemplo:

- E. 101-Fundación Miguel Lillo: a la Provincia de Tucumán, donde tiene su sede. Crédito: 481.000.000 de pesos.
- E. 113-Teatro Nacional Cervantes: a la Ciudad de Buenos Aires, donde tiene su sede. Crédito: 567.171.104 de pesos.
- E. 117-Instituto Nacional del Teatro: a la Ciudad de Buenos Aires, con sede en la CABA. Crédito: 897.787.600 de pesos.
- E. 609-Instituto Nacional de Vitivinicultura: a las provincias productoras de vid y comercialización de vinos. Crédito: 702.424.629 de pesos.
- E. 908-Hospital Nacional Prof. Alejandro Posadas, con sede en Haedo, Provincia de Buenos Aires: a la Provincia de Buenos Aires. Crédito: 8.827.303.756 de pesos.

Existen otros que deben suprimirse o transferirse a la Administración central por aplicación de la teoría de los bienes públicos, que expresa que los bienes públicos están territorialmente limitados; asimismo, su gestión y control local mejora su eficiencia y eficacia. La mayoría de los organismos descentralizados más la nueva designación de agencias son simplemente direcciones pertenecientes a ministerios nacionales que se han institucionalizado como organismos descentralizados o agencias con un solo propósito: independizarse de la Administración central para poder manejar discrecionalmente el ente y poder tener regímenes salariales totalmente independientes de esta. Por estos motivos, la mayoría debe volver a formar parte de la Administración central, que deberá rediseñar una nueva estructura administrativa de acuerdo con la época digital y un nuevo escalafón laboral y salarial.

8.3. Los otros entes del sector público nacional

Está conformado por una serie de instituciones que forman parte del sector público nacional, pero están excluidos del Presupuesto de la Administración Nacional.

8.3.1. Fondos fiduciarios del sector público nacional

Constituyen veintiséis fondos fiduciarios que actualmente obtienen recursos por 492.190.197.000 de pesos, gastan 373.162.452.000 de pesos, tienen un endeudamiento por 447.821.070.000 de pesos, amortizan deudas por 41.792.109.000 de pesos, y reciben del Tesoro nacional y otras transferencias 189.786.599.000 de pesos. Una *comisión de expertos* debe estudiar su necesidad pública, ir reduciendo su número e incorporarlos al Presupuesto de la Administración Nacional. En principio, en el ejercicio 2021 deben eliminarse las transferencias del Tesoro nacional por 181.727.572.000 de pesos.

8.3.2. Empresas y sociedades del sector público nacional

Este subsector está constituido por treinta y tres empresas del Estado nacional. Están fuera del control del Presupuesto de la Administración Nacional, aprueba sus presupuestos el Poder Ejecutivo Nacional y no el Congreso de la Nación. Reciben recursos por 829.826.141.000 de pesos y gastan por 861.712.797.000 de pesos. Tienen un endeudamiento por 32.645.071.000 de pesos y amortizan deudas por 191.905.573.000 de pesos. Reciben transferencias del Tesoro nacional y otros por 190.785.427.000 de pesos.

En principio, deben eliminarse las transferencias del Tesoro nacional de 190.306.827.000 de pesos. Unificar bajo Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado lo que figura como Playas Ferroviarias, Belgrano Cargas y Logística, y Desarrollo humano ferroviario SA, y conformar un verdadero sistema de comunicaciones ferroviarias, vías navegables, aeropuertos, autopistas que integren las enormes extensiones territoriales con que cuenta el país, como lo hemos explicado en la 3.ª sección.

En cuanto a LT10 Universidad Nacional del Litoral y SRT Universidad Nacional de Córdoba, deben transferirse a las provincias

de Santa Fe y Córdoba, y eliminarse las transferencias que reciben del Tesoro nacional (la primera, 20.000.000 de pesos, y la segunda, 100.000.000 de pesos).

Una *comisión de expertos* debe analizar la necesidad pública de las empresas y sociedades del Estado nacional. La mayoría no son empresas productoras de servicios a la comunidad, sino más bien entes burocráticos disfrazados de contenido empresarial. Algunas van a funcionar mejor en la actividad privada, que no necesita contar con aportes del Tesoro nacional. Por ejemplo, Aerolíneas Argentinas y Austral, que tienen ingresos operativos por 127.318.661.000 de pesos y gastos corrientes por 172.315.114.000 de pesos, dando un resultado económico (déficit) de –44.996.453.000 de pesos. Sus ingresos corrientes no cubren los gastos de funcionamiento de la empresa.

8.3.3 Otros entes del Estado nacional

Este grupo de instituciones heterogéneas está conformado por AFIP, Comisión Nacional Antidopaje, Instituto Nacional de la Música. Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Unidad Especial Sistema Transmisión de Energía Eléctrica, Sistema Policía Federal, Obra Seguridad Social Policía Federal, Instituto Obra Social Fuerzas Armadas e Instituto Nacional de Seguridad Social de Jubilados y Pensionados (PAMI).

Disponen de ingresos totales por 670.688.921.000 de pesos y gastan 616.626.909.000 de pesos. Reciben transferencias del Tesoro nacional y otros por 123.894.034.000 de pesos.

En cuanto al Instituto Nacional de la Música, debe transferirse a la Administración nacional y eliminarse las transferencias del Tesoro nacional por 3.000.000 de pesos. La Comisión Nacional Antidopaje debe transferirse a la AN y eliminarse las transferencias por 80.000.000 de pesos. El INCAA debe transferirse a la AN.

El INSSJyP (PAMI) ha fracasado como entidad gestionada por distintas administraciones que se llevaron a cabo. Por consiguiente, hay que conformar una *comisión de expertos internacional* con el propósito de reemplazar el sistema actual, que ha fracasado en su gestión y ha sido fuente de corrupción, por un

sistema eficiente y eficaz como, es el sistema de seguro de salud que funciona en países europeos.

9. TOTAL EMPRESAS, FONDOS FIDUCIARIOS Y OTROS ENTES

Este sector funciona fuera del Presupuesto de la Administración Nacional. Recibe ingresos por 1.992.705.260.000 de pesos; tiene un total de gastos por 1.851.502.157.000 de pesos; endeudamiento por 480.540.781.000 pesos; amortización de deudas en moneda nacional por 30.255.416.000 de pesos, y en moneda extranjera, por 13.483.509.000. Recibe transferencias corrientes del Tesoro nacional y otros por 504.466.059.000 de pesos y transferencias de capital por 234.465.472.000 de pesos. El total de ingresos del sector es de 1.992.705.260.000 de pesos y el total de gastos del sector es de 1.951.502.157.000 de pesos. Es decir, 3.844.207.417.000 de pesos (33,8% del gasto total) está fuera del control presupuestario nacional.

CUADRO 7

PRESUPUESTO 2021
TOTAL EMPRESAS, FONDOS FIDUCIARIOS y OTROS ENTES
en miles de pesos

CONCEPTO	2020 (1)	2021 (2)	VARIACIÓN (3) = (2-1)	VARIACIÓN (4) = (2/1)
I - INGRESOS CORRIENTES	1.254.028.596	1.703.962.817	449.934.221	35,9
Ingresos Tributarios	223.550.230	360.080.395	136.530.165	61,1
Ingresos no Tributarios	36.222.303	41.774.128	5.551.825	15,3
Venta de Bienes y Servicios	234.238	299.959	65.721	28,1
Contrib. de la Seguridad Social	213.444.543	287.972.068	74.527.525	34,9
Ingresos de Operación	309.786.227	471.060.374	161.274.148	52,1
Rentas de la Propiedad	32.621.560	37.505.484	4.883.924	15,0
Transferencias Corrientes	437.433.991	504.466.059	67.032.068	15,3
Tesoro Nacional	339.621.655	374.485.773	34.864.118	10,3
Otros	97.812.336	129.980.286	32.167.950	32,9
Otros Ingresos Corrientes	735.504	804.350	68.846	9,4
II - GASTOS CORRIENTES	1.159.468.293	1.586.161.504	426.693.212	36,8
Remuneraciones	283.839.602	382.720.438	98.880.836	34,8
Bienes y Servicios	358.189.718	496.523.433	138.333.716	38,6
Otros Gastos de Operación	1.285.293	1.802.810	517.517	40,3
Impuestos Indirectos	8.097.808	11.972.521	3.874.713	47,8
Depreciación y Amortización	15.155.873	22.074.605	6.918.732	45,7
Previsiones	3.371.287	4.560.521	1.189.234	35,3
Ajuste por Variación de Inventario	-726.911	-1.086.231	-359.320	49,4
Intereses en Moneda Nacional	7.691.772	10.002.558	2.310.786	30,0
Intereses en Moneda Extranjera	6.164.167	8.503.520	2.339.353	38,0
Transferencias Corrientes	457.573.026	622.797.270	165.224.244	36,1
Impuestos Directos	11.287.849	16.061.750	4.773.901	42,3
Otros	7.538.809	10.228.309	2.689.500	35,7
III - RESULTADO ECONÓMICO (I-II)	**94.560.304**	**117.801.313**	**23.241.009**	**24,6**
IV - INGRESOS DE CAPITAL	156.724.343	288.742.443	132.018.100	84,2
Venta y/o Desincorporación de Activos	6.323.966	8.916.386	2.592.420	41,0
Otros Ingresos de Capital	150.400.377	279.826.057	129.425.680	86,1
.Transferencias de la Adm. Nacional	112.786.535	234.465.472	121.678.937	107,9
.Otros (incluye increm.deprec.y amort.)	37.613.842	45.360.585	7.746.743	20,6
V - GASTOS DE CAPITAL	182.312.797	265.340.653	83.027.856	45,5
Inversión Real Directa	106.121.677	154.866.465	48.744.788	45,9
Transferencias de Capital	76.191.120	110.474.188	34.283.068	45,0
VI - RESULTADO FINANCIERO (III+IV-V)	**68.971.850**	**141.203.103**	**72.231.253**	**104,7**
TOTAL INGRESOS	1.410.752.939	1.992.705.260	581.952.321	41,3
TOTAL GASTOS	1.341.781.089	1.851.502.157	509.721.068	38,0
VII - FINANCIAMIENTO (VIII-IX)	-68.971.850	-141.203.103	-72.231.253	104,7
VIII - FUENTES FINANCIERAS	679.765.120	871.953.758	192.188.638	28,3
Disminución de la Inversión Financiera	248.823.072	324.940.360	76.117.288	30,6
Endeudamiento e Incremento de Otros Pasivos	378.843.766	480.540.781	101.697.015	26,8
.Endeudamiento en Moneda Nacional	3.501	4.155	654	18,7
.Endeudamiento en Moneda Extranjera	401.358	410.960	9.602	2,4
.Incremento de Otros Pasivos	378.438.907	480.125.666	101.686.759	26,9
Incremento del Patrimonio	52.098.282	66.472.617	14.374.335	27,6
IX - APLICACIONES FINANCIERAS	748.736.970	1.013.156.861	264.419.891	35,3
Aumento de la Inversión Financiera	574.523.507	779.445.217	204.921.710	35,7
Amort.de Deuda y Disminución de Otros Pasivos	174.213.463	233.711.644	59.498.181	34,2
.Amortización en Moneda Nacional	34.016.522	30.255.416	-3.761.106	-11,1
.Amortización en Moneda Extranjera	9.280.310	13.483.509	4.203.199	45,3
.Disminución de Otros Pasivos	130.916.631	189.972.719	59.056.088	45,1
Disminución del Patrimonio	0	0	0	---

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 156.

El Dr. Humberto Petrei, funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo publicó un libro sobre *Presupuesto y control* donde sostenía, con buen criterio, que un presupuesto sin control no es presupuesto, es una expresión de deseos, como lo prueba el actual Presupuesto de la Administración Nacional, que, supuestamente formulado bajo la técnica de presupuesto por programas, indica una serie de unidades de medida cuantitativas proyectadas que nadie controla en su resultado, en su eficiencia, eficacia y productividad.

10. CUENTA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

El esquema A-I-F es el balance preventivo que describe cómo ha de gestionar el sector público nacional según las pautas macroeconómicas globales establecidas y la administración microeconómica a cargo de cada una de las jurisdicciones, organismos descentralizados y agencias, y los otros entes del sector público nacional en el ejercicio 2021.

Trabajaremos con la cuenta A-I-F en porcentajes del PBI porque es más simple que en términos nominales.

I) Ingresos corrientes: 17,9 – II) Gastos corrientes: 21,5 da III) Resultado económico: –3,6% déficit operativo.

I) Aportes y contribuciones a la seguridad social: 5,7 y II) Prestaciones de la seguridad social: 9,0, da un déficit de 3,3% del PBI. En términos nominales, 287.844.900.000 de pesos.

V) Gastos de capital-Inversión real directa: 1,2. En términos nominales, 437.779.200.000 de pesos.

VI) Total de Recursos: 18,0 – VII) Total de gastos: 23,6 da X) Resultado financiero –5,7% del PBI. En términos nominales: –2.132.482.800.000 de pesos.

¿Cómo se financia ese déficit público?

XI) Fuentes Financieras-Endeudamiento público: 18,0 – XII) Aplicaciones Financieras-Amortización de Deudas: 12,4 da 5,6% del PBI, que es lo mismo que el resultado de VII). En términos nominales es equivalente a la diferencia entre E: 6.740.835.500.000 y A: 4.651.381.700.000; da 2.089.453.900.000, el resultado XIII). La

pequeña diferencia existente entre XIII y lo calculado entre FF y AF se debe a que tomamos de ambas directamente el Endeudamiento público y la Amortización de Deudas sin considerar los otros ítems.

CUADRO 8

SECTOR PUBLICO NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
En porcentaje del PIB

CONCEPTO	2020 (1)	2021 (2)	DIF. (2) - (1)
I) INGRESOS CORRIENTES	**17,1**	**17,9**	**0,8**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	10,4	11,3	0,9
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	5,6	5,7	0,0
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,4	0,4	0,0
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (*)	0,6	0,5	-0,1
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- SUPERAVIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**25,8**	**21,5**	**-4,3**
- GASTOS DE CONSUMO	3,4	3,4	0,0
. Remuneraciones	2,5	2,4	-0,1
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	0,9	0,9	0,0
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (**)	2,0	1,5	-0,6
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	9,6	9,0	-0,5
- IMPUESTOS DIRECTOS	0,0	0,0	0,0
- OTRAS PERDIDAS	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	10,2	7,1	-3,1
- DEFICIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,6	0,5	-0,1
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-8,7**	**-3,6**	**5,1**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**0,1**	**0,0**	**-0,1**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,1	0,0	-0,1
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,0	0,0	0,0
V) GASTOS DE CAPITAL	**1,7**	**2,1**	**0,4**
- INVERSION REAL DIRECTA	1,0	1,2	0,2
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,7	0,8	0,2
- INVERSION FINANCIERA	0,1	0,1	0,0
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**17,2**	**18,0**	**0,7**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**27,5**	**23,6**	**-3,9**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**25,5**	**22,2**	**-3,3**
IX) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	**-8,3**	**-4,2**	**4,1**
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-10,3**	**-5,7**	**4,6**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	5,9	2,1	-3,8
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	0,5	0,4	-0,2
- GASTO POR INTERESES INTRA-SECTOR PÚB. NACIONAL	0,5	0,4	-0,2
XI) FUENTES FINANCIERAS	**20,3**	**19,5**	**-0,7**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	1,9	1,4	-0,5
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	18,2	18,0	-0,2
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	0,2	0,2	0,0
XII) APLICACIONES FINANCIERAS	**15,9**	**16,0**	**0,1**
- INVERSION FINANCIERA	3,9	3,6	-0,3
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	12,0	12,4	0,4
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0

(*) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo
(**) Excluye intereses pagados Intra- Sector Público Nacional

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021, pág. 161.

En el punto siguiente daremos nuestra opinión, observaciones y críticas al respecto.

11. RECONVERSIÓN Y MEJORAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

11.1. Introducción explicativa

El art. 1 del Proyecto de Ley fija el monto total de gastos. Luego, el art. 2 habla de los recursos totales. El art. 4 determina el déficit financiero y el art. 3 da el monto de gastos figurativos, lo cual requiere una breve aclaración.

El gasto figurativo se contrapone con la contribución figurativa que en la cuenta A-I-F del sector público nacional se anulan porque no son realmente ni un gasto ni un recurso (ver la explicación dada en la 2.ª sección). Por lo tanto, interpretamos que esos gastos figurativos que del art. 3 tienen su origen en un aporte del Tesoro nacional o han sido la retribución a un servicio realizado por algún organismo descentralizado.

Por consiguiente, consideramos que los *gastos figurativos* deben formar parte de los recursos del Tesoro nacional, y aquellos organismos que han hecho el gasto y aquellos que reciben la contribución figurativa deben rediseñar sus programas, actividades, proyectos y obras sin dejar de cumplir las misiones y funciones que les corresponden, considerando la situación de apremio fiscal que sufre el país.

Asimismo, las *transferencias* que realiza el Tesoro nacional al sector privado y al sector público, exceptuando las que figuran para las universidades nacionales, deben eliminarse en el presente ejercicio fiscal.

En cuanto a los *gastos tributarios*, que son pérdidas de recursos del Estado nacional en beneficio de zonas, regiones, entidades privadas, deben eliminarse en el presente ejercicio 2021.

Los *OD* que se mencionan –respetando la teoría económica de los bienes públicos, que establece que los bienes públicos están limitados territorialmente, es decir, satisfacen en estos casos necesidades locales– deben transferirse a las autoridades políticas

responsables de esas funciones: a la CABA, provincias o municipios. Hemos elegidos solo unos pocos, pero existen muchísimos más que deben transferirse a provincias, municipios o a la Administración central, ya que no hay razón de que sean OD.

En cuanto a *otros entes del sector público nacional* que no forman parte de la Administración nacional, respecto a los *fondos fiduciarios*, en este ejercicio fiscal 2021 deben eliminarse las transferencias del Tesoro nacional. En el subsector *empresas y sociedades del Estado nacional*, deben asimismo eliminarse las transferencias del Tesoro nacional. En relación con las empresas *ETl0 UNL* de Santa Fe y *ERT UN* de Córdoba, debe eliminarse el aporte del TN de 20.000.000 y de 100.000.000 de pesos, respectivamente. Además, deben transferirse a sus respectivas provincias.

Respecto al *Instituto Nacional de la Música*, debe eliminarse el subsidio del Tesoro nacional por 3.000.000 de pesos, y a la *Comisión Nacional Antidopaje* se le elimina el aporte del Tesoro nacional de 80.000.000 de pesos, y ambos se transfieren a la Administración nacional porque no existe motivo alguno para que permanezcan en carácter de OD, excepto por obtener mejor remuneración que los agentes que trabajan en la Administración central.

Debe quedar bien en claro que esto es solo el comienzo de una reestructuración de las misiones y funciones que debe cumplir el Estado nacional, que ha ido asumiendo con el tiempo funciones que no son propias de un Gobierno central, sino de gobiernos subnacionales y, por lo tanto, se ha desvirtuado su rol central que fija la CN 1853.

Finalmente, esas sustanciales reformas que se encaran en este ejercicio 2021 impactarán a otras áreas de gobiernos supranacionales, para lo cual es importante vincular el tema estrechamente con la reforma de un nuevo orden impositivo eficiente y equitativo de pocos impuestos, bajas alícuotas y universalización de las cargas fiscales, basadas en la responsabilidad en las recaudaciones y en los niveles de gastos a los tres niveles de gobierno: la Nación, las provincias y los municipios.

12. NUEVO BALANCE FINANCIERO PROPUESTO

Art. 1 Total de Gastos			$	8.394.994.825.050
Art. 2 Total de Recursos	$	6.941.308.945.531		
Art. 4 Gastos figurativos	$	1.619.019.070.904	$	8.460.328.016.435 (13)
Art. 3 Déficit financiero	$	1.453.685.879.519		
Reducción del gasto total				
Transferencias al Sector Privado	$	1.403.140.300.000		
Transferencias al Sector Público	$	811.667.200.000		
Total transferencias			$	2.214.807.500.000
Gastos tributarios			$	995.798.700.000
O Descentralizados			$	10.474.586.985
Fundación M. Lillo	$	481.000.000 (1)		
Teatro Nacional Cervantes	$	567.171.104 (2)		
Instituto Nacional del Teatro	$	897.787.500 (3)		
Inst. Nacional de Vitivinicultura	$	702.424.629 (4)		
Hospital N. Prof. A. Posadas	$	8.827.303.756 (5)		
Los Otros Entes del Sector Público Nacional			$	372.632.999.000
Fondos Fiduciarios	$	181.727.572.000 (6)		
Empresas Públicas	$	190.785.427.000 (7)		
ET10 UNL	$	20.000.000 (8)		
E RT UNC	$	100.000.000 (9)		
Otros Entes del Sector Público Nacional			$	83.000.000
Instituto N de la Música	$	3.000.000 (10)		
Comisión N. Antidopaje	$	80.000.000 (11)		
Gastos totales a descontar del art.1			$	3.593.796.785.985
Gastos totales art. 1			$	8.394.994.825.050
Nueva Versión Gastos Totales art. 1			$	4.801.198.039.065 (12)

Notas:

(1) Transferencia a la Provincia de Tucumán, donde tiene su sede y centro de estudios.

(2) Transferencia a la Ciudad de Buenos Aires, donde ejerce sus actividades.

(3) Ídem.

(4) Transferencia a las provincias productoras de vid y comercialización de vinos.

(5) Transferencia a la Provincia de Buenos Aires, Haedo, donde ejerce sus actividades.

(6) Supresión de aportes del Tesoro nacional.

(7) Supresión de Aportes del Tesoro Nacional.

(8) y (9) Supresión de aportes del Tesoro nacional y transferencia a las provincias de Santa Fe y Córdoba, donde ejercen sus actividades.

(10) y (11) Supresión de aportes del Tesoro nacional y transferencia a la Administración nacional; no tiene objeto que permanezcan en "otros entes del sector público nacional", salvo que quieran cobrar una mayor remuneración.

Continuando con nuestro *Programa de Administración y Política Fiscal a corto plazo*, la diferencia entre (13) y (12) lleva a un superávit del ejercicio 2021 de $3.659.130.977.370 de pesos. Tomado un tipo de cambio libre, una vez que el mercado de capital internacional, los acreedores extranjeros, los gobiernos centrales y la opinión general del país acepten el proceder de las autoridades nacionales argentinas, podemos estimar un dólar de 100 $/D.

Ello significa que, transformando el superávit de pesos a dólares, tendríamos unos 36.591.309.773 de dólares de libre disponibilidad, que pueden asignarse en orden prioritario:

1. Anticipar pago de deuda externa.
2. Rebaja de alícuotas impositivas, o supresión de impuestos.
3. Inversión pública orientada a bienes públicos, tales como modernización de vías férreas en todas las direcciones del país, construcción de autopistas que unan ciudades importantes de todo el país, mejoras de las vías navegables y terminales portuarias.

Para cumplir este *Programa de Administración y Política Fiscal a corto plazo* no se requiere utilizar técnicas como el presupuesto por programas, ni presupuesto base cero, ni *benchmarking*, ni evaluación de proyectos, ni *New Public Administration*,

solo se requiere decisión política y estar dispuestos a trabajar productivamente con esfuerzo y patriotismo.

Respecto de las inversiones de los propios argentinos, aquellos que depositaron –con razón– sus activos financieros en el exterior o en cajas de seguridad, sin necesidad de blanqueos coercitivos ni invitarlos a que ahorren en pesos, sabrán perfectamente qué hacer con sus bienes financieros y reales. La economía es la ciencia del comportamiento humano y no de integrales y ecuaciones diferenciales. Luego, sin que nadie las llame, vendrán las inversiones extranjeras y nuevamente seremos considerados el país serio que merecemos dada las condiciones humanas, territoriales y culturales con que cuenta nuestro país.

Los compatriotas que viven en el exterior volverán sin que nadie los llame porque vivir en el exterior es muy lindo, pero siempre serás un foráneo por más que te integres al país que te ha recibido.

QUINTA SECCIÓN

EL TEMA DE LA DEUDA PÚBLICA

El tema de la deuda pública es importante, pero no es el más importante. Contamos con especialistas e, incluso, se han constituido comisiones académicas para analizar el problema de la deuda pública y se la ha declarado ilegítima con referencia especial a la de las últimas décadas, pero ninguno ha ido a las raíces o a las causas por las que surgió esa deuda supuestamente ilegítima pero legal.

Asimismo, antes de analizar las causas, haremos una breve mención histórica, tomando como referencia las clases dadas en el año 1898, al asumir como profesor titular de Finanzas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, el doctor José A. Terry. Fue abogado y tenía una sólida formación académica, ya que conocía muy bien la literatura económica existente entonces a nivel mundial. Fue ministro de Hacienda de tres presidentes argentinos: Luis Sáenz Peña, Julio A. Roca y Manuel Quintana, y sus "Apuntes de Finanzas" superan en muchos aspectos a textos actuales.

> La sociabilidad argentina ha vivido en el despilfarro y, en consecuencia, en el déficit. Estudiar el déficit y los medios adoptados para enjugarlos es estudiar la historia financiera y también la historia política de la República.
>
> Pocos países más ricos naturalmente que la Argentina. Diversos climas, toda clase de productos, dilatadas costas, inmenso territorio y grandes ríos que la cruzan. ¿Qué hemos hecho de tanta riqueza?

Al estudiar el dominio territorial del Estado Argentino veréis cómo se ha dilapidado la mayor parte de nuestra tierra pública, habiéndose ensayado todos los sistemas imaginables, desde la donación a favor de héroes que por desgracia abundan en nuestra historia, hasta la venta de inmensas áreas a simples especuladores

En el Presupuesto para 1898, el servicio de la deuda nacional consolidada, tanta interna como externa, es del 38% del presupuesto ordinario y extraordinario de gastos.

El crédito público es otra fuente de recursos para el Estado, y el crédito público es igual al crédito individual o particular y se rige por los mismos principios, por las mismas reglas.

Dadme buena política y os daré buenas finanzas. *Nuestro sistema federal es muy caro. Son quince poderes ejecutivos, quince legislaturas, quince poderes judiciales que representan gastos múltiples*[1].

El empréstito externo fue contraído con la casa de Baring en Londres por 5.000.000 de pesos oro, de los cuales el Gobierno de Buenos Aires sólo recibió 3.200.000 pesos, el resto quedó en poder de la casa prestamista. El producido de ese empréstito debía ser dedicado, por ley, a la fundación de varios pueblos en la Costa del Sud y a la dotación de un puerto y aguas corrientes para esta ciudad. La ley nunca se cumplió. Los 3.000.000 fueron consumidos en gastos de la guerra del Brasil y después de los 3 primeros años se suspendió el servicio de esa deuda, hecho este que señala en nuestra historia la *primera quiebra del pueblo argentino* (el destacado es nuestro).

Si bien es cierto que los empréstitos, por la emisión de títulos de crédito, son un medio económico para los Gobiernos modernos que han puesto en práctica para satisfacer grandes necesidades públicas a que no puede llegar la acción individual, si no se emplean de un modo prudente y económico, imponen obligaciones que pasan de un modo terrible sobre las generaciones venideras, deteniendo el progreso de los pueblos.

La historia financiera argentina se reduce a la historia de los déficits y de los medios adoptados para enjugarlos. Las causas principales del déficit han sido la mala política y la guerra. Los

1 Observe el lector que el profesor Dr. José A. Terry está hablando de 15 poderes, pero a estos hay que agregar las reformas del período 1951/55 y del año 1990, elevaron esos poderes a 24.

medios adoptados para enjugar el déficit han sido los empréstitos forzosos desde 1810 a 1822, el papel moneda, y en los últimos años el mismo papel moneda en combinación con el uso del crédito, tanto externo como interno.

Son presupuestos de mentira, son presupuestos para gastos de sueldos y de guerra. Los presupuestos desde 1863 hasta el vigente, nos muestra un pueblo ávido de progresos morales, intelectuales y materiales, crecimiento extraordinario de gastos, continuidad del déficit, aumento enorme en la deuda p*ú*blica, falta de la más vulgar previsión y de seriedad de parte de los gobiernos; persistencia de la guerra o del modo de guerra como causa permanente de gastos, y por *ú*ltimo mala y lujosa administración, con el aumento consiguiente de empleos y empleados y con el desarrollo también consiguiente de la empleo manía, mal este que aleja al hijo del país de toda industria y de todo trabajo útil y productivo de riqueza.

Se debe buscar el equilibrio, es necesario que sea de verdad, es decir, que estén comprendidos todos los gastos ordinarios y extraordinarios previstos y que las entradas que se calculan sean también de verdad, ni basadas en el uso del crédito porque este no es un recurso sino una deuda más, un déficit.

Un presupuesto bien calculado es prueba acabada de seriedad y honradez, de parte de los hombres que componen el PE y el Congreso.

Entre nosotros sucede que tenemos un ejército de empleados perfectamente inútiles y hasta incómodos, y un enjambre de oficinas creadas, no por sentidas necesidades sino para dar ocupación y sueldos a los amigos y parientes de los hombres dirigentes.

Junto al presupuesto ordinario, funciona otro de leyes especiales y de acuerdos, para gastos fuera del presupuesto, pero imputados a rentas generales. He aquí la razón o causa principal del déficit crónico de la Republica.

La mala política y la guerra son causas que han actuado desde 1811 hasta la fecha. Quien diga que hemos vivido dentro de la legalidad, dice una mentira. Nuestra forma de gobierno es federal, representativa y los pueblos no han sido representados, salvo raros períodos, ni ha existido el federalismo en nuestra vida política. Somos federales para los gastos, para mantener catorce tituladas máquinas administrativas, para las subvenciones y para las intervenciones, pero unitarios en el hecho.

Nuestro vicio nacional es la mentira, que engendra la falta de seriedad en todos nuestros actos y en consecuencia en la política y en el manejo de los intereses públicos.

Después de lo que os he explicado no es de admirarse si os afirmo que la República Argentina ha vivido en permanente déficit desde 1809 hasta el presente, porque 3 ó 4 años de excepción no pueden ni deben ser tomados en cuenta.

En cuanto al uso del crédito, que la Constitución señala, no es un recurso ordinario, ni puede ser considerado como parte de nuestro sistema rentístico.

He aquí por qué incurrimos en un error cuando afirmamos que la República Argentina es rica porque tienen mucha tierra pública. Error es este de todos nuestros Gobiernos desde 1810 hasta la fecha. La tierra es un agente de la producción, que se transforma en valor y en riqueza cuando se la explota. Mientras se mantenga fuera del comercio y del trabajo del hombre, será una promesa y una esperanza para cuando llegue el caso, pero no una riqueza real, efectiva y de presente.

Hemos triunfado en los campos de batalla, hemos realizado la unidad argentina, hemos poblado en parte nuestros desiertos, hemos vencido definitivamente al indio salvaje y hemos centuplicado nuestra producción: pero en cambio ese papel moneda, que es la riqueza de los pueblos pobres, ha sido causa de muchas de nuestros males, y tal vez, de los defectos de nuestro carácter. El papel moneda aleja al inmigrante, mata al ahorro que es la base de la sólida riqueza y transforma en especulación diversas manifestaciones de la vida. El argentino es jugador, sin saberlo, debido al papel moneda, y vive de la especulación, con todas las funestas consecuencias.

En la instrucción primaria costeada por el Estado es un fin colectivo se impone, porque la felicidad, la grandeza y el poder de un pueblo, depende en gran parte del adelanto intelectual de cada uno de sus miembros. Así la instrucción primaria no sólo debe ser obligatoria, sino que el Estado debe costearla, exonerando a las criaturas de familias pobres de toda tasa. *Pero no sucede lo mismo tratándose de la educación universitaria o profesional* (el subrayado es nuestro).

He aquí por qué el legislador argentino debe pensar mucho antes de crear nuevos impuestos o aumentar los existentes. Debe tener presente que en la República Argentina hay un impuesto que si bien no está incorporado en nuestras leyes impositivas, no está

> escrito, no por ello deja de ser más gravoso y más perjudicial que los otros. Es el papel moneda inconvertible.
>
> Las grandes fortunas que existen en la República son debidas, en general, al aumento asombroso y rápido del valor de la tierra. El precio de nuestra tierra varía y se modifica no por razón del impuesto, sino por el aumento de población. El ferrocarril es factor también decisivo para el precio de la tierra. La base del impuesto territorial no reúne las condiciones necesarias de seriedad, de uniformidad y de justicia. Entra por mucho lo arbitrario y la influencia del propietario. *La República Argentina no cuenta con una imposición directa, sólida y extensa. El impuesto territorial es justo, de fácil percepción y de regular producido. El propietario de la tierra es un monopolizador, un privilegiado, desde que aprovecha de la renta del suelo, que según Ricardo es riqueza creada por la naturaleza y no por el hombre, ni por el trabajo ni por capital*. La renta de la tierra o del suelo es una riqueza que aprovecha el propietario sin esfuerzo alguno ni capital alguno de su parte, pero es riqueza que se confunde por el trabajo y el capital de modo que no es posible distinguirla ni especializarla[2].

Bueno, pensamos que queda muy poco que aclarar. Los *Apuntes* y el libro de Jules Huret incluyen más interesante información teórica y práctica sobre las condiciones que debe cumplir un orden tributario para nuestro país. Ahora pasaremos al análisis tratando de explicar cuál es o cuáles son las causas del origen de la deuda pública.

ESQUEMA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO

En el Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del sector público nacional está todo explícitamente explicado. Tomamos el Esquema del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, que a los fines propuestos es exactamente lo mismo que tomar el año 2000 o el 2021, ya que varían los montos de las partidas pero no la estructura. Dicho Esquema traza una línea para separar lo que nosotros llamamos el *enfoque económico* por encima de la línea y el *enfoque financiero* por debajo de la línea.

2 Este fenómeno de fin de siglo XIX fue observado por el periodista Jules Huret, que tras llegar y visitar el país en 1909 escribió el libro *Argentina*.

A continuación, lo que nosotros llamamos *Esquema*, que era la presentación económica del problema, se ha remplazado por el de *Cuenta*, dándole más bien un sentido meramente contable, que no es lo mismo. Agregamos la presentación de dos maneras, como Cuenta A-I-F del sector público nacional en pesos y en porcentaje del PBI, dado que a veces resulta más fácil de interpretar en una serie histórica la significación de cada déficit, mientras que, respecto a pesos, es imposible realizarlo porque no existe moneda en nuestro país como moneda de cálculo.

CUADRO 1

SECTOR PUBLICO NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
En millones de pesos

	2019	2020	DIFERENCIAS (2) vs. (1)	
	(1)	(2)	IMPORTE	%
I) INGRESOS CORRIENTES	**3.776.725,7**	**5.579.057,5**	**1.802.331,8**	**47,7**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	2.194.858,5	3.185.558,2	990.699,6	45,1
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	1.247.831,4	1.829.969,5	582.138,1	46,7
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	111.800,4	196.611,7	84.811,3	75,9
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	5.570,3	8.171,3	2.601,0	46,7
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	208.966,5	347.648,5	138.682,1	66,4
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.849,5	6.211,3	2.361,8	61,4
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	3.849,1	4.887,0	1.037,9	27,0
- SUPERAVIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,0	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**4.472.877,1**	**6.166.451,8**	**1.693.574,7**	**37,9**
- GASTOS DE CONSUMO	710.643,3	976.941,1	266.297,8	37,5
. Remuneraciones	542.247,8	748.599,9	206.352,1	38,1
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	168.395,5	228.341,2	59.945,7	35,6
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (2)	727.725,1	1.043.810,8	316.085,7	43,4
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	1.831.787,6	2.664.088,6	832.301,0	45,4
- IMPUESTOS DIRECTOS	5.318,5	9.283,9	3.965,4	74,6
- OTRAS PERDIDAS	1.067,4	1.855,3	787,9	73,8
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.104.296,6	1.401.390,9	297.094,3	26,9
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PUBLICAS	92.038,6	69.081,2	-22.957,4	-24,9
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-696.151,4**	**-587.394,3**	**108.757,1**	**-15,6**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**136.083,2**	**182.831,0**	**46.747,8**	**34,4**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	50.932,9	54.936,5	4.003,6	7,9
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	4.836,7	1.147,6	-3.689,1	-76,3
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	80.313,6	126.746,9	46.433,3	57,8
V) GASTOS DE CAPITAL	**271.305,6**	**337.726,0**	**66.420,4**	**24,5**
- INVERSION REAL DIRECTA	169.993,8	195.048,4	25.054,6	14,7
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	90.291,5	122.973,3	32.681,8	36,2
- INVERSION FINANCIERA	11.020,3	19.704,3	8.684,0	78,8
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**3.912.808,9**	**5.761.888,5**	**1.849.079,6**	**47,3**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**4.744.182,7**	**6.504.177,8**	**1.759.995,1**	**37,1**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**4.016.645,5**	**5.460.472,6**	**1.443.827,1**	**35,9**
IX) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	**-103.836,6**	**301.415,9**	**405.252,5**	
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-831.373,8**	**-742.289,3**	**89.084,5**	**-10,7**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	204.244,8	0,0	-204.244,8	-100,0
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	160.131,2	172.292,5	12.161,3	7,6
- GASTO POR INTERESES INTRA-SECTOR PÚB. NACIONAL	160.131,2	172.292,5	12.161,3	7,6
XI) FUENTES FINANCIERAS	**4.555.738,1**	**5.368.735,0**	**812.996,9**	**17,8**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	251.172,6	236.902,9	-14.269,7	-5,7
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	4.294.329,4	5.109.232,7	814.903,3	19,0
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	10.236,1	22.599,4	12.363,3	120,8
XII) APLICACIONES FINANCIERAS	**3.928.609,1**	**4.626.445,7**	**697.836,6**	**17,8**
- INVERSION FINANCIERA	947.340,3	1.044.244,2	96.903,9	10,2
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	2.981.268,8	3.582.201,5	600.932,7	20,2
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo
(2) Excluye intereses pagados Intra- Sectior Público Nacional

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020.

CUADRO 2

SECTOR PUBLICO NACIONAL
CUENTA AHORRO - INVERSION - FINANCIAMIENTO
En porcentaje del PBI

	2019 (1)	2020 (2)	DIF. (2) - (1)
I) INGRESOS CORRIENTES	**17,3**	**17,6**	**0,3**
- INGRESOS TRIBUTARIOS	10,1	10,1	0,0
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	5,7	5,8	0,0
- INGRESOS NO TRIBUTARIOS	0,5	0,6	0,1
- VENTAS DE BS.Y SERV.DE LAS ADM.PUB.	0,0	0,0	0,0
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	1,0	1,1	0,1
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	0,0	0,0	0,0
- SUPERAVIT OPERAT. EMPRESAS PUB. Y OTROS	0,0	0,0	0,0
II) GASTOS CORRIENTES	**20,5**	**19,5**	**-1,1**
- GASTOS DE CONSUMO	3,3	3,1	-0,2
. Remuneraciones	2,5	2,4	-0,1
. Bienes y Servicios y Otros Gastos	0,8	0,7	-0,1
- INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD (2)	3,3	3,3	0,0
- PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	8,4	8,4	0,0
- IMPUESTOS DIRECTOS	0,0	0,0	0,0
- OTRAS PERDIDAS	0,0	0,0	0,0
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,1	4,4	-0,6
- DEFICIT OPERATIVO EMPRESAS PÚBLICAS	0,4	0,2	-0,2
III) RESULTADO ECON.:AHORRO/DESAHORRO (I-II)	**-3,2**	**-1,9**	**1,4**
IV) RECURSOS DE CAPITAL	**0,6**	**0,6**	**0,0**
- RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL	0,2	0,2	-0,1
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	0,4	0,4	0,0
V) GASTOS DE CAPITAL	**1,3**	**1,1**	**-0,2**
- INVERSION REAL DIRECTA	0,8	0,6	-0,2
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,4	0,4	0,0
- INVERSION FINANCIERA	0,1	0,1	0,0
VI) TOTAL RECURSOS (I+IV)	**18,0**	**18,2**	**0,2**
VII) TOTAL GASTOS (II+V)	**21,8**	**20,5**	**-1,2**
VIII) TOTAL GASTOS PRIMARIOS	**18,4**	**17,2**	**-1,2**
IX) RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	**-0,5**	**1,0**	**1,4**
X) RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	**-3,8**	**-2,3**	**1,5**
- RENTAS PERCIBIDAS DEL BCRA	0,9	0,0	-0,9
- RENTAS PÚBL. PERCIBIDAS POR EL FGS Y OTROS	0,7	0,5	-0,2
- GASTO POR INTERESES INTRA-SECTOR PÚB. NACIONAL	0,7	0,5	-0,2
XI) FUENTES FINANCIERAS	**20,9**	**17,0**	**-4,0**
- DISMINUC. DE LA INVERSION FINANCIERA	1,2	0,8	-0,4
- ENDEUDAM.PUB. E INCREM.OTROS PASIVOS	19,7	16,1	-3,6
- AUMENTO DEL PATRIMONIO	0,1	0,1	0,0
XII) APLICACIONES FINANCIERAS	**18,0**	**14,6**	**-3,4**
- INVERSION FINANCIERA	4,4	3,3	-1,1
- AMORT.DEUDAS Y DISMIN.OTROS PASIVOS	13,7	11,3	-2,4
- DISMINUCION DEL PATRIMONIO	0,0	0,0	0,0

(1) Excluye rentas de la propiedad generadas por utilidades distribuidas del Banco Central de la República Argentina y activos del Sector Público Nacional en posesión del FGS y otros organismos de dicho universo
(2) Excluye intereses pagados Intra- Sectior Público Nacional

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020.

Analicemos el contenido del enfoque económico. I) Ingresos corrientes se desagrega en todo aquello que significa un ingreso

para financiar los distintos bienes y servicios públicos que el Estado nacional va a proveer a la sociedad (tributarios, no tributarios, aportes y contribuciones de la seguridad social y otros). II) Gastos corrientes son las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir los bienes y servicios que requiere la producción pública o para transferir los recursos recaudados a los diferentes agentes económicos (remuneraciones, prestaciones de la seguridad social, intereses, déficit operativo de empresas públicas y otros).

Todo de acuerdo con el *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*, publicado por el Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto.

El ítem III) Resultado económico expresa la diferencia existente entre I y II (I – II); si esa diferencia es positiva, se llama ahorro, y si es negativa, desahorro. Históricamente en Argentina el sector público no genera ahorro para financiar las inversiones que demanda la sociedad y, por ello, surge el endeudamiento endémico; el resultado negativo significa que los ingresos reales no solo no alcanzan para financiar la inversión pública, sino tampoco para cubrir los gastos de mantenimiento de las instituciones públicas, que se percibe en los deficientes servicios que se prestan en algunos casos que no vale la pena enumerar. Dicho en términos económicos, nos estamos comiendo el propio capital. Este es el primer origen de la deuda pública a través del déficit I-II.

El ítem IV) Recursos de capital se refiere a los provenientes de la venta de activos fijos (tierra y terrenos, edificios, maquinarias y equipos, etc.), transferencias de capital y otros.

En V) Gastos de capital, son los que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del sector público en un período dado, siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios; no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. En el *Manual* figura en el inciso 4, “Bienes de Uso”, lo que siempre se ha llamado inversión física o real en el Estado.

El ítem VI) Total de recursos incluye la suma de I + IV; el VII) Total de gastos, la suma de II + V.

X) Resultado financiero es la diferencia entre VI – VII, o sea, (I + IV) – (II + V), que da como resultado financiero el importe de –742.289.600.000 de pesos. Es decir, para poder llevar a cabo el funcionamiento de las instituciones y realizar alguna inversión es necesario contar con la suma indicada.

El Tesoro nacional no cuenta con esos recursos, por lo cual habrá que recurrir al mercado de capital interno y externo. Como el mercado de capital interno es muy reducido a causa de la inflación endémica existente en el país, no existe ahorro privado en moneda nacional (la gente ahorra en moneda extranjera o coloca sus ahorros en el exterior), es necesario recurrir al endeudamiento externo a tasas más altas y condiciones más severas que la que obtiene cualquier país vecino, por ejemplo, Uruguay, que incluso recibe depósitos de ciudadanos argentinos.

Dadas estas condiciones, no hay muchas alternativas: una es aumentar los recursos mediante mayor presión tributaria, como se realiza desde hace muchos años, insostenible para nosotros, que creemos que supera el 54% del PBI, mientras que para otros el 75%; desalienta la inversión y grava la producción y el consumo. La otra alternativa es reducir el gasto público eliminando ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, departamentos, organismos, programas, proyectos y subsidios, y establecer un nuevo sistema jubilatorio y de obras sociales.

Lamentablemente la dirigencia política, empresarial, sindical y gran parte de la sociedad argentina se oponen a realizar sustanciales reformas y prefieren hundirse en la decadencia económica y la disolución social.

El *enfoque financiero* es aquella parte del esquema que figura por debajo de la línea, que es justamente donde los expertos se ocupan de cuestionar la deuda pública sin analizar previamente el *enfoque económico*, como lo hemos hecho nosotros.

Comenzamos con X) Resultado financiero. No consideramos VIII) Total de gastos primarios ni IX) Resultado primario porque no agregan nada a lo que hemos formulado. Nos manejaremos con

X) Resultado financiero, que señala cómo lograr a través del mercado de capital (interno y externo) recursos para cubrir el faltante producto de lo que resultó del *enfoque económico.*

Este *enfoque financiero* es lo que se estudia en Administración financiera en las Facultades de Ciencias Económicas, el famoso *cash-flow*, y se divide en XI) Fuentes financieras de varios ítems, *destacamos endeudamiento público*, y XII) Aplicaciones financieras, donde señalamos *amortización de deudas.* Si hacemos la diferencia entre XI – XII, llegaremos al resultado financiero de 742.289.300.000, que es justamente lo que resulta el déficit en el *enfoque económico*.

Por supuesto, las FF cubren también otras AF que vencen en el ejercicio, pero lo que queríamos mostrar es que la deuda pública, en principio, se incrementa anualmente por el déficit producido en el presupuesto anual. Hemos tomado en nuestro trabajo la información que suministra el Mensaje de la Ley de Presupuesto 2020 a los efectos de estudiar el tema de la deuda pública. De más está decir que esos valores se alteran sustancialmente a lo largo del ejercicio porque los valores del Mensaje son una proyección para el período, pero nada que ver con los resultados al cierre del ejercicio.

Por ejemplo, el Mensaje 2020 estima un déficit de 2,3% del PBI y terminará con un déficit de 10% del PBI o más. Nada tiene que ver el problema de la pandemia, quizás haya agravado la situación, los resultados son seculares en la historia financiera argentina.

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS

Para aquellos que se interesen por el tema de la deuda pública, hemos agregado el cuadro “Fuentes y aplicaciones financieras” en millones de pesos, donde se nota una diferencia en el Resultado financiero que hemos analizado; es a causa de que este cuadro se refiere a las obligaciones de la Administración nacional como se expresa en el Mensaje del Proyecto de Ley de la Administración Nacional. Además, se indican títulos a largo plazo, desembolsos de organismos internacionales, adelantos transitorios del BCRA, letras del Tesoro y otros que pueden ser de sumo interés para aquellos que siguen el tratamiento de la deuda pública.

CUADRO 3

FUENTES Y APLICACIONES FINANCIERAS
En millones de pesos

CONCEPTO	2020 Parcial	2020 Total
A. RESULTADO FINANCIERO		**-786.174,9**
B. FUENTES FINANCIERAS		**5.089.960,8**
1 – ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE PASIVOS	**4.961.130,8**	
Títulos a largo plazo	2.132.522,6	
Colocación Bocones	8.600,0	
Colocaciones Intra Sector Público	1.592.176,3	
Desembolsos de Organismos Internacionales	724.501,9	
FMI	266.512,0	
BID	388.583,7	
BIRF	17.913,4	
CAF, FIDA, FONPLATA y otros	51.492,8	
Adelantos Transitorios BCRA	502.730,0	
Otros	600,0	
2 – DISMINUCIÓN DE LA INVERSIÓN FINANCIERA	**128.830,0**	
Inversiones Financieras Temporarias - ANSES	110.608,0	
Reintegro de Provincias (Servicio Deuda por Títulos)	15.499,4	
Otras	2.722,6	
C. APLICACIONES FINANCIERAS		**4.303.785,9**
3 – AMORTIZACIÓN DE DEUDAS	**3.493.381,8**	
Organismos Internacionales	141.491,0	
.. BID	57.144,0	
.. BIRF	30.026,0	
.. CAF	32.497,0	
.. Otros	21.824,0	
Títulos Públicos	1.335.367,0	
.. BONAR	577.921,0	
.. BONTE	124.810,0	
.. BOTAPO	142.380,0	
.. BONCER	380.344,0	
.. BONAD	109.912,0	
Préstamos Garantizados	1.285,0	
Deuda Consolidada (Bocones)	8.600,0	
Reestructuraciones Varias (Club de Paris)	63.563,0	
Cancelación Adelantos Transitorios BCRA	502.730,0	
Deuda Resolución Secretaría de Energía Nº 406/03	20.953,0	
Inst. Seguridad Social - Amortiz. Deudas en Efectivo	61.850,4	
Letras del Tesoro	1.312.640,0	
CIADI	16.750,0	
Otras	28.152,4	
4 – INVERSIÓN FINANCIERA	**810.404,1**	
Adquisición de Títulos y Valores (ANSES)	518.297,3	
Incremento de Caja y Bancos	106.516,5	
Asistencia Financiera a Provincias	69.810,0	
Fondo de Aportes del Tesoro Nacional	34.138,8	
Adelantos a Proveedores y Contratistas	17.826,4	
Otras	63.815,1	

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020.

SEXTA SECCIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

1. CONCLUSIONES

Argentina sufre un grave deterioro en muchos ámbitos de la vida social, en especial los vinculados en alguna forma con la vida económica. A partir de mediados del siglo pasado llamó la atención de diversos estudiosos extranjeros, para muchos de los cuales presentábamos un "fenómeno inexplicable", dadas nuestras condiciones geográficas y humanas. Pero el interrogante sobre las causas de la interrupción del "progreso" (1860/1910) fue mayor a partir del cese de una etapa sacudida por convulsiones políticas y sociales (1930/1982). Sin embargo, lo más inexplicable, en cierta forma, es lo que viene sucediendo desde el restablecimiento de la democracia republicana a partir de 1983.

Sin graves alteraciones subsiste el general apoyo a este sistema político. Sin embargo, la decadencia económica –en lo público y en lo privado– se ha ido agravando. La interrupción del inicial progreso y el agravamiento de los males económicos después, a pesar de la recuperación de la forma política adecuada al país, demanda exámenes desde diversos puntos de vista. En esta oportunidad presentamos un enfoque que, sin descuidar el todo, subraya aspectos y propone ideas para la economía pública.

A continuación, para que el lector tenga una visión panorámica de lo que este libro trata, le presentamos un breve introito de su contenido:

A. Introducción a la problemática económica

En la primera sección, "Introducción a la problemática económica", hemos tratado de señalar la diferencia existente entre el funcionamiento del orden privado de la economía (vía mercado) y la economía del sector público (vía presupuesto público), cuya distinción no siempre se destaca y se toman decisiones sin tener en cuenta sus diferencias, que llevan a un despilfarro de recursos financieros y reales.

Con esta distinción como guía principal nos hemos concentrado en destacar la falta de eficacia, el despilfarro de recursos y otras consecuencias dañinas para la sociedad, sus miembros y el Estado. Los denominados bienes públicos son ofrecidos mediante decisiones políticas. Pero los promotores de esta oferta no siempre tienen en cuenta la complicada vía a recorrer para financiar el gasto que demanda la efectiva entrega del bien tenido en mira. Una vía compleja que corre, en parte, *desde el gobierno hacia el contribuyente*, de quien se espera *–mediante esa actividad gubernamental–* obtener los recursos monetarios estimados necesarios para sufragar el gasto. Base supuesta esta consistente en creer *que lo recaudado alcanzará para brindar el bien prometido*. En este tramo se destaca, en primer lugar, *la acción del ente recaudador* hacia el contribuyente –generalmente coercitivo– y, en segundo lugar, *la respuesta social dominante* en los obligados. Allí donde el *evadir* es practicado mediante el ingenio de *eludir*, o en regla general socialmente aceptada, toda suposición de ingresos públicos como si fuesen castillos en el aire.

A esta primera actividad del gobierno hacia el contribuyente y la real respuesta de este hacia aquel, ha de corresponder otra interna de la administración: *la entrega de lo recaudado a la Tesorería General de la Nación*. Solo a partir de esta recepción de lo recaudado, la Tesorería General, *mediante decisiones administrativas, pondrá a disposición de los distintos organismo*s los fondos corres-

pondientes. *Solo a partir de la recepción de esta entrega*, estos diferentes organismos *efectuarán los gastos de su competencia*.

No es necesario destacar cuán lejos está este proceso de ser un sencillo "traspaso de fondos" de unos a otros. *Cada paso suele ser un complicado proceso*. Un largo y complicado proceso –enmarcado por vías legales en cada etapa– *por completo diferente a lo que ocurre en la economía entre los particulares*.

En esta sección hemos tratado de señalar, a los efectos de reducir esas ineficiencias y falta de transparencia en la gestión pública, la necesidad de contar con una *adecuada organización política institucional* a nivel nacional, provincial y municipal, consistente con la política fiscal a implementar.

Hemos comparado la coordinación de funciones, gastos y recursos entre las *jurisdicciones territoriales de Alemania* y la *asignación de recursos tributarios nacionales de nuestro país* vía coparticipación. El fin inmediato ha sido mostrar el contraste que existe entre el *orden* que allí impera y el *desorden* que prevalece entre nosotros.

Hemos subrayado la importancia decisiva que tiene la formación de los funcionarios políticos y administrativos que van a gestionar distintas reparticiones públicas. Deben contar con una formación profesional adquirida en excelentes centros de estudios fiscales. Así ocurre en las economías de los Estados Unidos, Alemania, Francia, España y Holanda. No basta haber pasado por una universidad nacional o privada en las que se suele adquirir conceptos generales, en ocasiones bastante superficiales, sobre las funciones, recursos y gastos estatales. Se trata de actividades que, según el grado de saber y responsabilidad de los que deben cumplirla, afectan la salud social del país entero. Así se lo entiende en los países citados.

El Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, creado a sugerencia del profesor Enrique Fuentes Quintana, tuvo el mérito de poner al día la decadente enseñanza de las finanzas públicas españolas. Alemania es quizás uno de los países que más se ha dedicado a diseñar un modelo de Estado; por eso, las universidades y *Hochschulen* estudian la problemática pública. Institutos como el *Institut*

für Stadt und Regionalplanung de Berlín o la *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*-ARL de Hannover se dedican a la organización territorial y administrativa del país. Cada Estado federal cuenta con institutos de primer nivel científico y profesional sobre la problemática pública.

B. La política fiscal argentina

En la segunda sección, "Política fiscal argentina", analizamos las causas por las que Argentina se ha desplomado económica, social, cultural, política e institucionalmente en estos últimos treinta años, aun cuando sus raíces de deterioro son más profundas al investigar su devenir histórico.

Hemos destacado que el deterioro comenzó cuando en el período 1951/55, sin análisis previo, el gobierno nacional convirtió *ocho gobernaciones en ocho provincias* que no contaban con suficiente población para sostener financieramente una *organización provincial*. Hombres públicos de la jerarquía del doctor Ramón J. Cárcano habían recordado la necesidad de poblar esos grandes espacios territoriales para que alcanzaran a ser provincias, es decir, "estados federales". "Los territorios nacionales están destinados a ser provincias. Cada provincia es una república menor semejante a la mayor de la que forma parte, pero es necesario que la población aumente a los efectos de que puedan financiarse las atribuciones que le fija su propia constitución".

Hicimos asimismo referencia a la *Reforma de la Constitución Nacional de 1994* surgida por el capricho del presidente de entonces, que quería permanecer en el cargo más allá de lo que fijaba la CN de 1853. Ello dio origen a que la Asamblea Reformadora Constituyente reunida en la Ciudad de Santa Fe creara una serie de instituciones nacionales, lo que, a su vez, originó otras a nivel provincial.

Hemos criticado a la Ley 24.156 de *Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional* por su sesgo contable y financiero y escaso nivel económico, como se presenta en otros países, como Alemania, España o Chile. Se analizó el *Manual de clasificaciones para el sector público nacional* y

llegamos a las mismas conclusiones que en el párrafo anterior. Crítica que se mantiene tanto para la *Versión 2003* como para la *Versión 2016.*

Por otra parte, consideramos pertinente hacer un *listado de todas las entidades que conforman el sector público nacional*. ¿Con qué propósito? Para que el ciudadano sepa a dónde van a parar sus impuestos, considere si es necesario la existencia de tantos *ministerios, secretarías, organismos descentralizados, fondos fiduciarios, empresas y sociedades del Estado, universidades nacionales y entidades que ni figuran en el presupuesto,* y conozca *qué es lo que hacen, qué recursos administran y cuáles beneficios recibe la comunidad.*

Asimismo, en el *Mensaje* se observaron los gastos tributarios, que son recursos que el Estado deja de recaudar para *privilegiar a zonas, contribuyentes y otros* que ascienden a $753.355.900.000 (2,4% del PBI). Otro rubro cuestionable son las transferencias que se otorgan a *unidades familiares, institutos privados sin fines de lucro, a empresas privadas, a provincias y municipio*s, cuyo monto asciende a 1.477.419.100.000 de pesos, y los famosos gastos figurativos, que *no son ni gastos ni ingresos*, por 1.988.307.123.404 de pesos (art. 3 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2020).

En la *Administración nacional* existen *sesenta y ocho organismos descentralizados* con personería jurídica y patrimonio propio. En su mayoría son desprendimientos de la *Administración central* para gestionar con cierta discrecionalidad y –más importante– tener un régimen salarial propio.

El *Presupuesto del Sector Público Nacional* se compone de *veintiséis fondos fiduciarios, treinta y dos empresas y sociedades del Estado, nueve "otros entes", cincuenta y siete universidades nacionales, y treinta y siete entidades "no existentes"*. Todo sin control y con discrecionalidad al margen del Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso de la Nación.

Finalmente, enunciamos un *Programa de Reconversión y Mejoramiento del Gasto del Sector Público Nacional.* Mediante las facultades que otorga la *Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia pública* se pue-

de reducir el gasto público en 3.583.322.199.000 de pesos generando *superávit fiscal; cero déficit fiscal; nulo endeudamiento público; apreciación de la moneda nacional frente al dólar; renacer la confianza; crecer la economía, las inversiones locales y extranjera; desaparecer la pobreza y la indigencia, y sin echar a ningún empleado público.*

C. De la jungla impositiva a un orden eficiente y equitativo

La tercera sección, "De la jungla impositiva a un orden eficiente y equitativo", se divide en cuatro *subsectores*. En el primero analizamos que, al implementar una política económica, no solo se debe considerar la problemática coyuntural, sino también hacer un diagnóstico de la situación del país en sus distintos aspectos, como sucedió en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Un dato es que *Argentina tiene una superficie continental equivalente a doce países de Europa occidental*. Argentina, 43.000.000 de habitantes, y los doce países europeos, 403.000.000. Es decir, la *densidad demográfica es 144 h/km^2 frente a apenas 15,4 h/km^2,* significando que somos un *país totalmente despoblado o mal poblado* ya que el 40% de la población argentina está en el *GBA+CABA*, en 3.880 km^2 de superficie.

Hemos incorporado el *listado de la jungla legal impositiva argentina* para que el ciudadano observe el desbarajuste que es el régimen tributario en nuestro país, que es un obstáculo al desarrollo económico y bienestar social, y aparte lo sufre diariamente.

El segundo *subsector* se refiere a una serie de *instrumentos económicos* que es necesario conocer y aplicar si se pretende un orden impositivo eficiente y equitativo: *morfología de los mercados, exceso de gravamen, elasticidad de la demanda y elasticidad de la oferta de mercancías y servicios, factor tierra, teorema Henry George, curva o hipótesis Laffer, presión fiscal y producto bruto interno*.

En el tercer *subsector* incluimos tres artículos: dos americanos y uno argentino. Mike Curtis, enmienda "The Tax Reform Act", Cámara de Representantes; Fred Foldvary, "La condición de la humanidad es la prosperidad y no la pobreza", y Héctor R. Sandler, "La tierra y el valor de la tierra".

En el cuarto *subsector* comentamos trabajos de alumnos de la Especialización en Finanzas y Derecho Tributario de la UB y de la Maestría en Tributación de la FCE-UBA. El objetivo de los trabajos fue investigar de qué manera las provincias deben financiar sus propios bienes públicos locales y no depender de transferencias, aportes o subsidios de la Nación.

D. El Proyecto de Ley de Presupuesto 2021

La cuarta sección, "Proyecto de Ley de Presupuesto 2021-Presidente Fernández", se incorporó a posteriori, ya iniciado este libro. Las observaciones y críticas siguen siendo las mismas para este nuevo Proyecto de Ley que las formuladas al Proyecto 2020. Quizás agravándose porque se incrementa la burocracia administrativa a través de nuevos ministerios a cargo de los diversos grupos políticos que conformaron el partido Frente para Todos.

E. El tema de la deuda pública

La quinta sección, "El tema de la deuda pública", se limita a analizar la *cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento* en sus enfoques económico y financiero. *El enfoque económico* indica ingresos, gastos, desahorro, inversiones y resultado financiero, y por el lado del *enfoque financiero*, las *fuentes financieras* y *aplicaciones financieras* con indicación de los titulares de las fuentes de endeudamiento público y aplicaciones a aquellos organismos internacionales. Los especialistas del tema asignan el carácter de *deuda ilegítima* a la deuda pública, cuando en realidad es *legal.*

Respecto al problema de la deuda pública, señaló el profesor José A. Terry en su *Curso de Finanzas en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en el año 1898*: "La sociabilidad argentina ha vivido en el despilfarro y, en consecuencia, en el déficit y el endeudamiento público desde 1810 y las verdaderas causas del déficit han sido la mala política y la guerra".

F. Conclusiones

Como *conclusiones* después de este *Prólogo introductorio* al contenido de las distintas secciones que hemos analizado, llegamos al siguiente resultado:

1. Suspendiendo por un periodo de tres años las *transferencias* del Tesoro Nacional al sector privado, al sector público, los *gastos tributarios*, los *aportes del TN* a los fondos fiduciarios y las empresas públicas, los *gastos figurativos* y otros, se reduce el gasto en la suma de $3.583.322.199.000.
2. El Tesoro nacional debe financiar el gasto total en el ejercicio 2021 solamente con $4.811.672.626.435.
3. Por consiguiente, no existe déficit fiscal ni endeudamiento público (local ni externo) ni se producirá emisión monetaria por el BCRA para financiar al Tesoro.
4. El valor de la moneda nacional se apreciará frente al dólar americano, por lo que se descarta la tesis de expertos americanos que sugieren dolarizar la economía argentina.
5. Se reactivará la confianza en el país, surgirán nuevas inversiones nacionales y extranjeras, reduciendo la pobreza e incrementando el bienestar social y colectivo.
6. Asimismo, la existencia de un superávit fiscal de 35.833 M de dólares por conversión de un TC $100/D sin despedir personal estatal, utilizable para inversión pública productiva, pago de deuda o supresión de impuestos.

2. RECOMENDACIONES

Al final de cada una de las secciones, después de realizar un análisis global, hemos hecho una propuesta de reducción del gasto inútil sin afectar las misiones y funciones de las jurisdicciones y entidades que nos permite salir de ese círculo vicioso. Nuestro país está en una situación de desintegración y conmoción, es necesario adoptar medidas para que definitivamente pasemos a la senda de un círculo virtuoso, como sucedió con países que cuentan con muchísimas menos posibilidades naturales y humanas que Argentina.

Sin embargo, dichos países nos superan ampliamente en cuanto a desarrollo económico y bienestar social. Hemos tomado como modelo un país que consideramos un ejemplo a seguir. Hong Kong, a pesar de los problemas que actualmente tiene con China continental, es un país asiático con poca superficie territorial y población mucho menor que el nuestro, pero de un sorprendente desarrollo y bienestar, como lo expresan los datos siguientes:

	Hong Kong	Argentina
1. Superficie	1.110 km^2	2.791.810 km^2
2. Población:	7.486.000 (6.744 h/km^2)	43.000.000
3. PBI p/c.	41.029 euros	10.006,1 USD
4. Export.	568.454 M euros	65.115 M USD
5. Import.	626.616 M euros	49.125 M USD
6. Deuda Pública:	162 M euros (0,05 PBI)(1)	323.065 M USD
7. IDH(2)	0,933	0,825
8. Rango competitividad	3.º	83.º
9. Rango innovación	14.º	80.º
10. Impuesto a Sociedades	7,5% hasta 15%(3)	30%
11. Tiempo calculado de trámite	3 horas(4)	indeterminado
12. Imp. al consumo	No aplica, no IVA	21/27% hasta 40,5%
13. IRPF	2% a 15%(5)	5% hasta 35%
14. Imp. inmob. al cobro alquileres	15%(6)	
15. Impuesto al patrimonio/herencia	No	Bs. pers. 0,25/1,25%
16. Imp. a la propiedad de la tierra	15%(7)	
17. Gasto público	18,3% PBI	
18. G. pub. educación	18,8% del GP	
20. Ded. empleado	5% mensual s/salario(8)	

Notas:
1) Deuda per cápita: 22 euros (Argentina: 7512 dólares per cápita).
2) Índice de desarrollo humano.
3) Existen estímulos a las empresas.
4) Tiempo calculado de trámite. USA: 10,6 horas.
5) Impuesto a la renta de las personas físicas.
6) Impuesto a las personas que perciben un alquiler.

7) Se cobra un impuesto a cualquier tierra y edificio de acuerdo con el avalúo.
8) Los empleados contribuyen con el 5% de su sueldo mensual al fondo previsional obligatorio. Si los ingresos mensuales son menores a 7.100 HKD, el 5% lo aporta el empleador.

Hemos señalado algunos datos de ese pequeño país, que, sin grandes recursos naturales, con una población de alta productividad, ha generado un alto desarrollo económico y sólido bienestar social, frente a nuestros raquíticos datos para un enorme territorio con escasa población y de baja productividad.

Nuestras propuestas sobre la base de las conclusiones observadas requieren un *Programa de Política y Administración fiscal* de uno a cinco años en un orden económico social bien definido, contando con dos pilares fundamentales: firme decisión política y una clase dirigente capaz de llevar a cabo esa política y administración fiscal. El pueblo acompañará a ese *Programa*, como lo ha hecho siempre en la medida que vea la luz al final del túnel.

El orden económico social se conforma a través del *orden monetario*; *reglas de mercado*, con ciertas características para ciertos mercados, como ser *mercado de trabajo, mercado de capitales, mercado de comunicaciones, mercado de vivienda; mercado de comercio exterior, mercados regionales y presupuesto público.*

Según lo expresado en las conclusiones, el primer año el foco debe estar en terminar con los déficits operativos del presupuesto nacional y el endeudamiento correlativo. Se debe incrementar la inversión pública productiva y las provincias, como estados federales, deben autofinanciar sus bienes públicos locales y no vivir gracias a los recursos financieros que le transfieren las provincias "ricas", por decir algo.

En la segunda sección, "Política fiscal argentina", y en la tercera, "De la jungla impositiva a un orden impositivo eficiente y equitativo", están desarrollados los principios que se aplican a países federales y de dimensiones como el nuestro. No pretendemos realizar todo en un año, sino ir al compás de las mejoras que se vayan introduciendo a nivel nacional y provincial. Somos conscientes de que habrá que vencer muchas barreras burocráticas que se han ido consolidando a lo largo de muchos años de desorden político, económico y administrativo.

A medida que se progresa en el desmantelamiento de un Estado centralmente organizado, habrá que ir eliminando no solo el régimen impositivo, sino también el régimen tributario, es decir, impuestos, tasas de todo tipo que son reales impuestos y todo tipo de gabelas o restricciones que obstaculizan las actividades económicas, financieras, industriales y comerciales de cualquier actividad que quieran ejercer los habitantes de nuestro país.

En primer lugar, eliminar ingresos brutos, monotributo, ganancia mínima presunta, bienes personales, derechos de importación y exportación, impuesto a los débitos y créditos bancarios, las cargas impositivas de los servicios públicos nacionales (gas, energía eléctrica y agua) que cobre la Nación, las provincias y municipalidades en esos servicios. Para tal fin, es necesario poner en vigencia el *Programa de Política y Administración Fiscal*.

PROGRAMA DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Introducción

La puesta en marcha del *Programa* debe comenzar con un discurso del presidente de la Nación dirigido al país, anunciando que el Gobierno nacional está *financieramente quebrado*, sin recursos para financiar los servicios más elementales de un Estado. Es necesario y urgente, sobre la base de las facultades otorgadas por el Congreso nacional mediante la *Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública*, ejecutar el *Programa de Política y Administración Fiscal* en aquellos que afectan lo menos posible a la mayor parte de la población, y no habrá despidos de personal público.

A los efectos de ejecutar esa política tributaria se requiere poner *realmente* en vigencia la ley 24.209 –*Ley Nacional de Catastro*– sancionada por el Congreso de la Nación el 20 de diciembre de 2006, que establece la importancia de los catastros provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires como organismos administradores de datos territoriales y base de los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio.

Los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio a los fines fiscales. Los catastros provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, conjuntamente con el Instituto Geográfico Nacional, formarán el *Consejo Federal de Catastro*; se creará el *Instituto Nacional Geográfico y Catastro* (INGyC), que funcionará en la sede del Instituto Geográfico Nacional.

El catastro es la piedra fundamental para un orden económico social fundado en la libertad y la igualdad, como lo establece el Preámbulo de la Constitución Nacional de 1853, que permite lo siguiente:

1. Definir políticas públicas que demanda la realidad social argentina.
2. Recaudar fondos monetarios genuinos para sostener las políticas públicas que el Estado debe llevar a cabo para satisfacer la demanda de sus ciudadanos.
3. Eliminar impuestos que distorsionan todas las actividades económicas, sociales, financieras, al comercio, a la industria, al esparcimiento. y que grava cuanta actividad pretende ejecutar el individuo o la sociedad.
4. El desarrollo urbano, evitando el mantenimiento especulativo de terrenos de alta renta a la espera de su mayor valorización o la existencia de viejos o destruidos edificios, como se observa en gran parte de la Ciudad de Buenos Aires.
5. Dentro de ese desarrollo urbano hay que considerar eliminar la existencia de villas miseria, hacinamiento, *homeless* y de viviendas obsoletas.
6. En aspectos tributarios se elimina la evasión y elusión porque se reemplazan la ineficiencia y la inequidad actual, ya que deja de existir especialmente la declaración jurada falsa y engañosa porque lo que se pretende implementar está en conocimiento del valor público.

Un decisivo problema a resolver es facilitar el acceso a la tierra del inmenso territorio argentino para que sea posible realizar las actividades económicas, sociales, comerciales, industriales y

agropecuarias que hoy no se realizan por los altos precios de la tierra v urbana y rural.

Es necesario que el Instituto Nacional de Catastro cuente con infraestructura edilicia, organización administrativa y personal técnico para que pueda funcionar. Además, las direcciones de Catastro y las direcciones de Rentas provinciales y municipales deben trabajar conjuntamente para llevar a cabo la importante tarea que deben realizar para reunir los recursos que necesitan los distintos niveles de gobierno para financiar los bienes públicos locales, provinciales y nacionales.

La usurpación de tierras que se observan en distintas zonas del país, las tierras no utilizadas que se encuentran en posesión de gobiernos provinciales, las tierras en poder de ministerios, fuerzas armadas, empresas y sociedades públicas, todo ello deberá ser uno de los objetivos a desarrollar por el INGyC.

Es insostenible que el cuarenta por ciento de la población del país esté apiñada en 3.880 km^2, que es la superficie de la llamada AMBA (CABA+GBA), cuyos efectos nocivos se han puesto sobre la mesa en la última pandemia mundial en la existencia de villas miseria, hacinamiento en hoteles, casas y terrenos usurpados sin condiciones mínimas de higiene.

El problema que comentamos no se resuelve trasladando la Capital Federal a Viedma o pretendiendo ocupar arbitrariamente los presuntos departamentos que puedan existir en la Ciudad de Buenos Aires, como sostienen algunos dirigentes políticos de escaso o nulo conocimiento sobre el tema, pero quizás con buenas intenciones. Tampoco con programas oficiales a largo plazo con el pago de cuotas mensuales a intereses subsidiados ni urbanizando –como pretenden algunos dirigentes– las actuales villas de emergencias, como lo pretendió hacer el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con la Villa 31 de Retiro.

No se trata solo resolver la falta de viviendas para un sector importante de la sociedad, sino que es más global, es de ordenamiento territorial del país.

Lo que interesa es conocer el valor económico del suelo no solo por su capacidad productiva, sino también por su ubicación

geográfica, beneficios recibidos por obras públicas y demás condiciones que se han ido originando por el desarrollo demográfico de la zona o región.

Los efectos jurídicos, económicos, sociales, administrativos, regionales, culturales, fiscales, federales que producirán en la sociedad local significará una reformulación de las funciones y organización burocrática de las actuales municipalidades, de las propias provincias y del Estado nacional, que deberá limitarse a cumplir aquellas funciones que son propias de los Estados federales.

Por supuesto, todo ello debe ir acompañado de la derogación de absurdos impuestos y disposiciones fiscales que contradicen el ideario del Preámbulo de la Constitución Nacional y que han generado la decadencia argentina, como lo certifican las cifras con que hemos iniciado en estas *Recomendaciones*.

Asimismo, consideramos que no existen provincias pobres, sino provincias mal administradas o cuasi feudales. En un régimen de federalismo político y económico como establece nuestra CN 1853/60, las provincias deben asumir su *propia responsabilidad financiera y administrar eficientemente sus recursos, y no depender de la dádiva del Gobierno central que siempre –quiérase o no– está sesgada por la discrecionalidad.*

Las provincias consideradas *ricas*, como, por ejemplo, Buenos Aires, Córdoba o Santa Fe, deben recuperar el producto de su esfuerzo, que se expresa en su producto bruto geográfico (PBG). Este supuesto es fundamental para quebrar el círculo vicioso de la decadencia de todos.

Este pensamiento lleva implícito terminar con principios impositivos que no se encuentran en ningún párrafo de la ciencia económica, sino que fueron sugerencias de seudomoralistas que nunca entendieron el problema económico-fiscal, como muy bien lo expresa el profesor Fred Foldvary. El único principio valedero en materia impositiva es el *principio del beneficio*, como lo hemos tratado de expresar a través del *principio de integralidad política y económica* (contribuyente-beneficiario-legislador-administrador público) entrelazados entre sí de la mejor forma para reducir al máximo la ineficiencia entre ellos originada en su distinto origen.

La propuesta es establecer un impuesto al suelo de 1% sobre el valor venal o de mercado, no sobre las actuales valuaciones que existen en la mayoría de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Los trabajos realizados en postgrados de la UB y en la FCE-UBA que hemos incorporado en este libro permiten comprobar que se cubren entre el 70% o más de los gastos que efectúan los municipios, sin considerar que, debido a los efectos jurídicos, económicos, sociales, administrativos, regionales, culturales, fiscales y federales que produce en la sociedad local, significará una reformulación de las funciones y organización burocrática de las municipalidades actuales. Por supuesto, todo acompañado de la derogación de absurdos impuestos y disposiciones fiscales que contradicen el ideario del Preámbulo de la Constitución Nacional y que han generado la decadencia argentina que sufrimos.

Una vez puesto en plena ejecución esta parte del *Programa de Política y Administración fiscal*, y eliminado los impuestos y otras gabelas utilizadas por provincias y municipios creados con el propósito de incrementar sus presupuestos no para destinarlos a inversiones, sino para financiar a la clase burocrática, como hemos señalado en la 2.ª sección de este estudio, habrá que comenzar por implementar un *impuesto al ingreso*, tipo el alemán o americano, en el que todos los argentinos, sin excepción, por su condición de tales, deben estar registrados para el pago de ese impuesto. Es decir, aquel que recibe un ingreso producto de su trabajo o situación jubilatoria debe pagar el impuesto al ingreso. Es inconcebible que en un país con 43.000.000 de habitantes solo 1.600.000 personas físicas estén inscriptas en el impuesto a las ganancias. En Alemania, con 83.000.000 de habitantes, más del 70% de su población –o sea, 58.000.000 de personas– está inscripta en el *Einkommensteuer* o *Income tax americano*, que es un impuesto al ingreso de las personas físicas.

Su sentido es muy claro y simple. El hecho de ser integrante de un Estado que brinda una multiplicidad de servicios públicos de naturaleza diversa –calles, avenidas, escuelas, hospitales, plazas, lugares históricos, tribunales, expresiones artísticas, urbanismo, aeropuertos, terminales ferroviarias, buquebús, centros culturales, bibliotecas públicas, instituciones académicas, regiones de espar-

cimiento– justifica su aporte. Nada tiene que ver con el *ability-to-pay principle* o el *Leistungsfähigkeitsprinzip* en alemán, que se utiliza en la imposición y que establece que cada uno debe pagar impuestos según su "capacidad". Cuanto mayor sea su bienestar mayor debe ser su contribución para financiar al Estado. El problema es la elección de una base impositiva que mida exactamente la capacidad contributiva. Además, el principio de capacidad de pago no puede convincentemente fundar *cuál debe ser la pendiente de la progresividad.* Por otra parte, no se tienen en cuenta las enormes diferencias existentes en materia de gastos temporales, trabajo, esfuerzo, cuidado y responsabilidad que son necesarios para logar una igualdad de ingresos en sí mismo (H. C. Recktenwald, *Wörterbuch der Wirtschaft*).

En Singapur, otro caso que valdría la pena mencionar, el 54% de lo recaudado proviene del impuesto a la renta de las personas físicas y de las empresas, mientras que en nuestro país apenas alcanza a un 4,3% del producto bruto interno. Por ejemplo, nuestro nieto, estudiante universitario, al trabajar en el periodo de vacaciones en Alemania haciendo una *changa*, se quejaba porque casi le descontaban el 50% de lo que debía cobrar, a lo que le respondimos: "Pero mañana asistís a una universidad de excelentes profesores, instalaciones y bibliotecas, fuiste a la escuela media, a la escuela primaria y al jardín de infantes gratuitamente, tenés excelentes medios de transporte y otros bienes públicos, todos de calidad".

Quizás la no existencia de un buen estructurado impuesto al ingreso ha sido uno de los motivos por los cuales se han creado, por problemas coyunturales, impuestos absurdos, como el impuesto a los créditos y débitos bancarios, que perturba e incrementa los costos de los servicios financieros, bancarios y económicos. El impuesto a la ganancia mínima presunta, que sinceramente no se entiende qué se quiso gravar. El impuesto a los bienes personales, creado en una oportunidad para tratar de cerrar el Presupuesto Nacional de un ejercicio determinado, cuya participación es irrelevante como porcentaje del PBI. Da la impresión de que nadie cuenta con algún bien propio; sin embargo, vemos departamentos, casas, lotes, terrenos, campos que se venden a miles y millones de dólares. El impuesto a los ingresos brutos grava cuanta actividad

comercial o económica existe en forma acumulativa y pagamos todos, ricos y pobres.

Proponemos un impuesto al ingreso personal del 2%, 5% y 10% anual de acuerdo con los ingresos de cada persona con la menor cantidad de deducciones y no contar con excepción alguna. No es un impuesto a las ganancias ni un impuesto al trabajo, es el aporte que tenemos que hacer todos para que el Estado provea los bienes que la sociedad moderna demanda.

Respecto a los derechos de exportación e importación, ya lo hemos explicado anteriormente con toda claridad, lo único que se consigue es que afecte seriamente a la exportación, eliminado su capacidad competitiva y reduciendo el comercio exterior; no estimula el incremento de la producción, la inversión tecnológica ni fomenta el consumo interno. En Singapur, el impuesto a las exportaciones es 0%.

En cuanto a los derechos de importación, grava las mercancías de todo tipo y promueve una industria o actividad económica ineficiente, no competitiva y obsoleta tecnológicamente, porque no existe estímulo competitivo, sino más bien un carácter monopólico sectorial.

Con respecto al impuesto al valor agregado (IVA) propuesto por conocidos profesores en la década de los setenta, fue establecido a menores alícuotas y en reemplazo de un impuesto a las ventas y a las actividades lucrativas, luego apareció ingresos brutos provinciales más IVA nacional. Posteriormente, las alícuotas se incrementaron a niveles fuera de toda racionalidad (21% general y 27% para los servicios públicos, y hasta 40,5% porque se supone que usted no está inscripto). Se propone un IVA del 5%, reducible en el tiempo.

Según estudios realizados por el Dr. Antonio I. Margariti, la carga impositiva al factor trabajo entre aportes y contribuciones llega a 53,95 %. Un 21,65% a cargo del trabajador y un 32,30% a cargo del empleador. Este sistema que se ha ido generando a través de los años atenta contra el deseo de trabajar por parte de obreros y empleados, destruye el espíritu empresarial y no estimula la inversión productiva. La mayoría de los ítems que componen

esa carga impositiva deben eliminarse y se debe crear un nuevo sistema de salud con obras sociales independientes de los sindicatos y gremios. No es un tema propio de los sindicatos administrar la salud; sus funciones son otras, como el tema salarial y las condiciones de trabajo.

En cuanto a los demás impuestos que hemos citado anteriormente, se propone eliminarlos en el primer año de implementación de este *Programa*; ello implicará modificar la administración fiscal en el país, ya que dejará de realizar unas tareas para efectuar otras que estén al servicio del contribuyente; dejará de cumplir funciones más bien coercitivas y otras al margen de la administración fiscal.

Uno de los motivos de la alta evasión, elusión y los justificados paraísos fiscales se debe al régimen fiscal existente, porque nadie está dispuesto a que coercitivamente se le usurpe parte de su patrimonio.

Sobre el tema de los estudios universitarios, el estudiante que concurre a la universidad pública va en busca de formación profesional. La educación universitaria no es un bien público puro, porque se divide en dos partes. Es un bien público en cuanto se refiere al bien educación. Es preferible una sociedad más profesional que una poco ilustrada, pero desde el punto de vista individual, como *buscador* de una profesión remunerativa, es un bien privado y está obligado a pagar por el servicio.

Por tal motivo, se propone en esta primera etapa, en la que el Estado está apremiado de ingresos fiscales y necesita contar con el apoyo de sus habitantes para cumplir misiones sociales más perentorias, que los alumnos de las universidades nacionales inscriptos de primero a último año realicen un pago mensual de 500 pesos a fecha de hoy, lo cual permitiría que, al margen de los recursos que le transfiere el Tesoro nacional para su funcionamiento, puedan mejorar el nivel académico, comprar instrumental tecnológico, actualizar sus bibliotecas o realizar mejoras edilicias.

El esquema que dio origen al estudio de las *finanzas públicas* en las democracias modernas de base constitucional es el siguiente:

Estado ⟶ Funciones ⟶ Bienes públicos ⟶ Gastos ⟶ Recursos
(cumple) (mediante) (producen) (requieren)

En el sector privado, el proceso comienza por los recursos que se disponen, para luego efectuar gastos a los efectos de hacerse de bienes que satisfacen las más diversas necesidades individuales. Pero en el Estado existe un efecto *feedback*, es decir, para poder cumplir sus funciones, debe contar con recursos que no son fáciles de obtener y, por lo tanto, hay que limitar la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con los recursos que se obtengan. Este es el motivo por el que comenzamos a analizar cómo se deberá modificar el actual régimen impositivo con el fin de lograr mayores recursos sin afectar o afectar lo mínimo posible el proceso económico.

Este es el mecanismo de asignación que utiliza el Fondo Monetario Internacional, que es totalmente contrario al que se emplea en la Argentina al elaborar el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación. Se asignan las partidas presupuestarias de gastos y luego se estiman los recursos que no alcanzan y se producen los famosos déficits fiscales, generando deuda pública, que luego se cuestiona.

La reducción del gasto público es un tema complejo porque, por un lado, los recursos no alcanzan para financiarlos. Además, existe un marcado despilfarro no solo como consecuencia de la mala gestión pública, sino también porque, como hemos demostrado anteriormente, dado el carácter monopólico del suministro de los bienes públicos, generan necesariamente ineficiencias sumadas a la ineficacia.

En primer lugar, es necesario disminuir la estructura ministerial reduciendo el número de ministerios y eliminando las subsecretarías. Es decir que los secretarios tengan relación directa con sus directores.

En segundo lugar, respecto de los organismos descentralizados y agencias, de los cuales la mayoría tiene carácter meramente administrativo, no se justifica su existencia como organismo descentralizado y deben volver a la Administración central.

En tercer lugar, en cuanto a los fondos fiduciarios, la mayoría deben eliminarse porque no se justifica su existencia. Hay despilfarro y falta de control.

En cuarto lugar, respecto de las empresas y sociedades del Estado, una comisión asesora externa debe hacer un estudio de cada una de ellas, analizando si son empresas, sociedades o entes meramente burocráticos. Según nuestra fundada opinión, la mayoría son entes burocráticos que hay que eliminar, y otras deben privatizarse o fusionarse.

En quinto lugar, acerca de los llamados *otros entes*, por un lado, algunos deben volver a formar parte de la Administración nacional porque no se justifica que estén fuera del presupuesto; por otro lado, en el caso de la AFIP, requerirá una reorganización administrativa a causa de las nuevas funciones que debe asumir ante el cambio del orden impositivo que se implementa, y en el caso del INSSJP, su existencia o no dependerá de si se adopta un seguro de salud totalmente distinto al actual.

En sexto lugar, las universidades nacionales deben nuevamente formar parte del Presupuesto Nacional, como era históricamente, y deben ir pensando en su autarquía financiera y no depender solamente de transferencias del Tesoro nacional.

En séptimo lugar, en cuanto a las entidades no contenidas explícitamente en el Presupuesto Nacional, como, por ejemplo, el Fondo Nacional del Tabaco, la mayoría deben formar parte del Presupuesto Nacional o suprimirse.

En octavo lugar, los gastos tributarios deben eliminarse porque representan una pérdida de ingresos para el Tesoro y, además, el nuevo ordenamiento fiscal que se establezca no justifica su existencia.

En noveno lugar, las jurisdicciones que integran la Administración central requieren que una comisión asesora externa analice cada uno de los programas, subprogramas, actividades, proyectos y obras a los efectos de justificar su existencia o superposiciones entre ministerios y organismos descentralizados y agencias.

En décimo lugar, en el sector público nacional existen organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado na-

cional que, por estar ubicadas y cumplir funciones en áreas provinciales o en la Ciudad de Buenos Aires, deben transferirse a las provincias donde prestan servicio o cumplen funciones locales.

En undécimo lugar, los Institutos de Vivienda del Ejército y el Instituto de Vivienda de la Fuerza Aérea deben formar parte del Presupuesto de la Administración nacional.

En el punto siguiente "Ordenamiento de las propuestas" está el detalle de los gastos y modificaciones institucionales que se deben llevar a cabo para eliminar el secular déficit público y evitar el endeudamiento público.

Finalmente, quisiéramos expresar que nuestro *Programa de Política y Administración Fiscal* es solo una parte (muy importante) del orden económico y social que es necesario y urgente implementar en nuestro país, queda el tema laboral, la política monetaria, el sistema de salud y obras sociales, el régimen jubilatorio y otros.

Ordenamiento de las propuestas

Propuesta 1

La primera propuesta es que el IGNyC, conjuntamente con las direcciones provinciales de Catastro y las direcciones de Rentas provinciales, determine el valor del suelo de cada departamento/partido/localidad a valores de mercado. Deben reportar al presidente de la Nación.

Propuesta 2

La segunda propuesta es que el IGNyC, conjuntamente con las direcciones provinciales de Catastro, debe calcular las tierras urbanas y rurales que se encuentren en poder de la Nación, provincias y municipios y sus respectivas reparticiones (empresas, organismos descentralizados, agencias, fuerzas armadas, etc.) que no estén utilizadas o estén mal utilizadas, usurpadas o por cualquier otro motivo.

Propuesta 3

El presidente de la Nación fijará un impuesto del 1% anual sobre el valor de la tierra rural y urbana de todo el país según valores catastrales que fijen las direcciones de Rentas de cada provincia o partido/departamento//localidad, tomado como referencia el 80% del precio de mercado del lote urbano o hectárea rural.

Propuesta 4

Las tierras censadas y que no son utilizadas o son mal utilizadas por el sector público serán sometidas a una planificación urbana y rural con la asesoría de los Colegios de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Agrónomos y Colegio de Agrimensuras provinciales en todo lo que se refiere al uso del suelo. Por ejemplo, *zonas urbanas*: trazado de calles y avenidas, terminales de ferrocarril y de buses, instalaciones eléctricas, correo, hospitales, *shoppings*, bancos, plazas, zonas de esparcimiento, etc., todo eso con financiamiento público local; los lotes se entregan en concesión por treinta años renovables con pago de un impuesto anual a fijar según valor del lote a precios de mercado; el tipo de edificación será el que se fije; *zonas rurales*: trazado según hectárea, caminos de acceso y otras mejoras a cargo del gobierno local, se entregan en concesión a treinta años renovables previo pago del impuesto anual establecido; el Colegio de Ingenieros fijará las condiciones rurales.

Propuesta 5

Al entrar en vigencia el *Programa* se derogan Impuesto a los Ingresos Brutos (IB), Monotributo (MT), Bienes Personales (BP), impuesto a los servicios públicos (gas, luz, agua), derechos a las importaciones y exportaciones, impuesto a los créditos y débitos bancarios, aquellas tasas que cobran las provincias y municipios, que no son tasas sino impuestos disfrazados. Las únicas tasas que quedan son aquellas que producen un beneficio económico a una determinada persona. Asimismo, las provincias llamadas ricas recuperan su poder impositivo y solamente participan con el 10% de su PBG a la masa coparticipable destinada a inversiones productivas a provincias determinadas con buena administración local y control nacional.

Propuesta 6

1. Se suspenden por un período de tres años las transferencias del Tesoro nacional a los siguientes sectores existentes en el Presupuesto General de la Nación:

Transferencias Sector Privado	$	1.403.140.300.000		
Transferencias Sector Público	$	811.667.200.000		
Gastos tributarios	$	995.798.700.000		
Fondos fiduciarios	$	181.727.572.000		
Empresas públicas	$	190.785.427.000		
LT10 UNL	$	20.000.000 (1)		
SRT UNC	$	100.000.000 (2)		
Inst. Nac. de la Música	$	3.000.000		
Com. Nac. Antidopaje	$	80.000.000	$	3.583.322.199.000

2. Se transfieren los siguientes organismos descentralizados a sus respectivas provincias o la Ciudad de Buenos Aires, según donde tienen su sede y realizan sus actividades locales:

Fundación M. Lillo	$	481.000.000 (3)		
Teatro Nac. Cervantes	$	567.171.104 (4)		
Inst. Nac. Teatro	$	897.787.500 (5)		
Inst. Nac. Vitivinicultura	$	702.424.629 (6)		
Hosp. Nac. Posadas	$	8.827.303.756 (7)	$	10.474.586.985

3. Reducción de gastos ejercicio 2021	$	3.593.796.785.985
4. Gastos totales ejercicio 2021	$	4.801.198.039.015

Notas:

(1) y (2) Supresión de aportes del Tesoro nacional y transferencia a las provincias de Santa Fe y Córdoba.

(3) Transferencia a la Provincia de Tucumán, donde tiene su sede e investigación.

(4) y (5) Transferencia a la CABA, donde ejercen sus actividades.

(6) Transferencia a las provincias productoras de vid y comercialización de vinos.

(7) Transferencia a la Provincia de Buenos Aires, Haedo, donde ejerce sus actividades.

Esta reducción del gasto no debe producir ningún efecto de desfinanciamiento a las provincias debido a la nueva recaudación provincial del impuesto al suelo. Lo mismo sucede con los gastos tributarios y las transferencias privadas, compensadas por inversiones o menores tasas impositivas.

Los *gastos figurativos* del art. 3 de la Ley de Presupuesto ejercicio 2021, *$1.619.019.070.904*, pasan a formar parte del Tesoro nacional, incrementando de esta manera sus recursos a *$8.560.328.016.435*.

Conclusiones y expectativas:

1. No existe déficit fiscal ni endeudamiento para financiar el déficit fiscal.
2. El Banco Central de la República Argentina limita sus funciones a mantener la estabilidad de la moneda, ya que no financia al Tesoro nacional.
3. El valor de la moneda nacional se aprecia ante las divisas extranjeras.
4. Crece la confianza en el país, aumenta la inversión privada y pública, decrece la pobreza, aumenta el bienestar general.
5. Queda posiblemente un remanente de aproximadamente 35.833 M de dólares al tipo de cambio de 100 $/D como consecuencia de la reducción marginal del gasto público para inversión pública, pago de deuda o reducción de impuestos.

Propuesta 7

Se sustituyen el IG y el MT por un impuesto al ingreso de las personas físicas (CUIP) semejante al CUIL o CUIT. Todo argentino mayor de 18 años que tenga un ingreso, no importa el origen (presidente, changarín, carpintero, jubilado, juez, fiscal, diputado, ministro), debe pagar su contribución por ser habitante del país. No puede ser que en la AFIP hay solo 1.650.000 inscriptos como personas físicas. En Alemania, con 83.000.000 de habitantes, hay 58.000.000 de inscriptos. Las alícuotas van de 2,5 a 10% del ingreso anual. Las sociedades no pagan.

El IVA se baja al 5%, con tendencia a desaparecer.

Los efectos jurídicos, económicos, sociales, administrativos, regionales, culturales, fiscales y federales que se producirán en la sociedad local significará una reformulación de las funciones y organización burocrática de la municipalidad actual.

Por supuesto, todo acompañado de la derogación de absurdos impuestos y disposiciones fiscales que contradicen el ideario del Preámbulo de la Constitución Nacional y que han generado la decadencia argentina, como lo certifican las cifras con que hemos iniciado estas *Recomendaciones*.

3. PALABRAS FINALES

El *Programa de Política y Administración Fiscal* que se ha desarrollado a través de las 6 Secciones ha sido diseñado para reubicar nuevamente a nuestro país en la senda del progreso y bienestar de los argentinos y para todos aquellos que deseen habitar nuestro país dadas sus condiciones geográficas y ambientales, sin existencia de problemas raciales ni religiosos, con fuerte tradición en todos los ámbitos de la cultura y que cuenta con una población cuya movilidad social es poco común en otros países o regiones del planeta.

Esa población y el resto del mundo están esperando ansiosamente que exista un *Programa* que con sacrificio y esfuerzo, como lo han ejecutado otros países que hoy día gozan de la admiración de todo el mundo, vuelva a ser parte no solo de un modelo para atracción de inversiones propias y ajenas sino también sentirse orgulloso de ser ciudadano de una Nación libre, próspera y fraterna.

Este es nuestro aporte, que gustosamente ofrecemos nuestros servicios en forma gratuita para conversaciones personales o grupales; charlas públicas o privadas con un solo objetivo: sacar a Argentina de su situación de secular estancamiento económico y de creciente miseria inconcebible para un país que está dotado de las mejores condiciones naturales y humanas para lograr un alto desarrollo económico y humano.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

(El listado está ordenado a medida de su citación)

SANDLER, G., *Ensayos sobre Economía del Estado*, Errepar, 2008.

SANDLER, H y SANDLER, G. A., *Progreso económico con justicia social: más recursos públicos con menos impuestos*, Prosa Editores, 2016.

RECKTENWALD, H. C., *Lexikon der Staats- und Geldwirtschsaft*, Vahlen Verlag, 1983.

---------- *Wörterbuch der Wirtschaft*, Kröner Verlag, 1981.

---------- *Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung*, Vandenhoeck/Ruprecht, 1980.

EUCKEN, W., *Cuestiones fundamentales de economía política*, Alianza Editorial, 1967.

---------- *National* Ökonomie *Wozu?*, Küpper Verlag, 1961.

---------- *Fundamentos de Política económica*, Rialp SA, 1956.

BORCHERT, M. y GROSSEKETTLER, H., *Preis- und Wettbewerbstheorie*, Kohlhammer Verlag, 1985.

HEUSS, E., *Die Markphasentheorie*, Gabler Verlag, 1962.

ARNDT, H., *Wirtschaftliche Macht*, C. H. Beck, 1976.

MUSGRAVE, R., *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy* (en español, *Teoría de la hacienda p*ública), Aguilar, 1967.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE P., *Hacienda p*ública *teórica y aplicada*, IEF, 1986.

BUCHANAN, J. y FLOWERS, M., *Introducción a la ciencia de la hacienda pública*, Editorial Derecho Financiero, 1980.

RECKTENWALD, H. C. y SANDLER, G., *La teoría económica del despilfarro público: la ineficiencia del Estado*, Asap, 1986.

THOLSTRUP, K., *The Third Way: a New Economy*.

---------- ¿Por *qué tolerar la inflación?,* 1970.

Declaración de Territorios Nacionales, Ley 28/1862.

Organización Territorios nacionales, Ley 1532/1884.

SÁNCHEZ VIAMONTE, C., *Manual de derecho constitucional*, Kapelusz, 1956.

Reforma del Estado, Ley 23.696.

Emergencia Económica, Ley 23.697.

Convertibilidad Monetaria, Ley 23.928.

Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental, S. de H. de la Nación, 1992.

Constitución Nacional Reforma 1994.

Ley Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156.

Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Ley 25.917.

DRUCKER, P. y NAKAUCHI, I., *Tiempos de desafíos*, Sudamericana, 1997.

Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional, S. de H. de la Nación, 2003/16.

TIBERO, J. C. y MASTRANTONIO, A. F., Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, capítulo pendiente, Foro Económico, UMSA.

PETREI, H., *Presupuesto y control*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SANDLER, G. A., "El tema del presupuesto en la República Federal de Alemania", n.os 7 y 9, Asap, 1980/82.

TAMAMES, R., *Introducción a la Constitución española*, Alianza Editorial, 1980.

Administración Financiera del Estado, Ministerio de Hacienda, Chile.

Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020.

PERMUY, J. J., *Evaluación del financiamiento y control de los fondos fiduciarios*

ATCHABAHIAN, A., *R*égimen jurídico de la g*estión y del control de la hacienda pública*, Depalma, 1996.

WAGEMANN, E., Estructura y ritmo de la economía mundial.

CRASSWELLER, R. D., *Perón y los enigmas de la Argentina*, Emecé, 1988.

MARGARITI, A. I., *Impuestos y pobreza*, Fundación Libertad, 2004.

---------- *Reformas estructurales para el renacimiento de Argentina*, Bolsa de Comercio de Rosario, 2019.

SANDLER, H. R., *Derecho, Hombre y Sociedad*, FD-UBA, 2005.

ISARD, W., *Location and Space-Economy*, The MIT Press, 1968.

Dürr, E. y Escher, M., *Política económica*, Unión Editorial, 1997.

Nuñez Miñana, H., *Finanzas públicas*, Ediciones Macchi/Asap, 2008.

Taylor, J. B., *Economía*, CECSA, 1999.

Mochón, F. y Becker, V. A., *Economía. Principios y aplicaciones*, Mc Graw-Hill, 1993.

Samuelson, P. H., *Curso de Economía Moderna*, Aguilar, 1969.

Bolívar, M. A., *El presupuesto público*, Omar D. Buyatti, 2012.

---------- *Finanzas públicas y control*, Omar D. Buyatti, 2012.

George, H., *Progreso y miseria*, Shalkenbach Foundation, 1966.

Mattauch, L.; Siegmeier, J.; Edenhofer, O.; Creutzig, F., *Financial Public Capital through Land Rent Taxation: A Macroeconomic Henry George Theorem*, Center for Economics Studies/Ifo Institute, 2013.

Vogel, H. J., *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*, Herder, 2019.

Curtis, M., *The Curtis Amendment: Tax Reform*, CSI, 2006.

Foldvary, F., "Which is Natural: Poverty or Wealth?", *Progress*, March 15, 2020.

Sandler, H. R., "La tierra y el valor de la tierra: dos objetivos distintos", 2020.

Arbelo, N., "Un modelo de desarrollo urbano para la CABA", en *Progreso económico con justicia social: más recursos públicos con menos impuestos*, Prosa Editores, 2016.

Del Cuadro, N. E., y Pereyra, M. F., "Reformulación de la estructura tributaria para la CABA", Trabajo de cátedra del posgrado en Especialización en Tributación de la UB, 2018.

Bertoldi, A., "Nuevo sistema tributario para el Partido de Pehuajó", en *Progreso económico con justicia social: más recursos públicos con menos impuestos*, Prosa Editores, 2016.

Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2021.

Terry, J. A., *Finanzas. Apuntes taquigráficos*, FDyCS-UBA, 1898.